This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

HDI
HL 3UDJ H

RUIZ

SULLE ATTRIBUZIONI GIUDIZIARIE DEL SENATO

1895

S
ITA
965
RUI

HARVARD
LAW
LIBRARY

Digitized by Google

Digitized by Google

ITALY

AVV. DOMENICO RUIZ.

411

SULLE ATTRIBUZIONI GIUDIZIARIE DEL SENATO

CASTROVILLARI
TIPOGRAFIA DI FRANCESCO PATITUCCI
1895.

BIBLIOTECA LUCCHINI
6894
N.° d' ord. 3936
Digitized by Google

Digitized by Google

JCCHINI

All'Onorevole
Comm. Giuj. Prof. Lucchini
con ossequio
Ruiz

AVV. DOMENICO RUIZ.

SULLE ATTRIBUZIONI GIUDIZIARIE DEL SENATO

CASTROVILLARI
TIPOGRAFIA DI FRANCESCO PATITUCCI
1895.

Digitized by Google

FOR TX
R

DEC 20 1930

Digitized by Google

1. Competenza giudiziaria del Senato — 2. Ragione di essa — 3. Sue origini — 4. Esempii tratti dagli antichi popoli — 5. In Grecia — 6. In Roma — 7. Nel Medio-evo — 8. Nelle repubbliche in Italia — 9. In Inghilterra — 10. Negli Stati Uniti — 11. In Francia — 12. Nelle costituzioni moderne.

1. In tutte le Carte costituzionali moderne, mentre da una parte si afferma l'indipendenza del potere giudiziario, e si cerca con diversi mezzi, più o meno idonei ed efficaci, di francarlo dall'ingerenza diretta o indiretta degli altri poteri dello Stato; dall'altra si sottraggono alla sua conoscenza alcuni reati d'indole speciale: quelli nei quali predomina l'elemento politico, sia per la qualità dei colpevoli, sia per l'indole del fatto imputato.

Vi sono dei reati infatti che non negano un diritto singolo o una speciale categoria di diritti, ma negano tutt'intera la Costituzione, ed interessano perciò più davvicino la società, perchè, turbandone la sicurezza, mettono talora financo in pericolo l'esistenza stessa dello Stato.

Epperò si è sostenuto e si sostiene, che se questi reati hanno in sè qualche cosa di speciale che li distingue dagli altri, cioè l'elemento politico, ne debba seguire che anche il tribunale chiamato a giudicarne

Digitized by Google

non possa essere quello ordinario, ma abbia a partecipare anch'esso dell'indole politica. Questo tribunale in alcuni Stati è il Senato, in altri un' apposita Corte di giustizia, ed in altri è affidata questa attribuzione straordinaria alla Corte di Cassazione.

Pel nostro Statuto costituzionale il Senato, oltre ad essere Suprema Corte di giustizia pei reati politici, lo è anche, come in Inghilterra, per giudicare i suoi componenti colpevoli di qualsiasi reato (1). Come si scorge di leggieri queste due attribuzioni giudiziarie del Senato non hanno niente di comune: per l'una si crede trovare la giustificazione nella ragione politica: l'altra non è che un privilegio per ragion di persona, senza fondamento nè giuridico nè politico.

2. In questa concordia di tutte le costituzioni nello stabilire un tribunale speciale per giudicare dei reati politici, è stato facile riconoscere la necessità di questa istituzione, com' essenziale guarentigia dello Stato libero: quindi si è conchiuso che l' Alta Corte di giustizia sia inseparabile dalle forme costituzionali, o, come dice il Burke, che essa sia il cemento di tutta la costituzione.

Ma forse, a ben guardarvi, potrebbe riconoscersi fondata su di equivoco la credenza della necessità dell' Alta Corte di giustizia; equivoco derivato dal fatto che essa sia ammessa da tutte le Carte costituzionali:

---

(1) ART. 36 — Il Senato è costituito in Alta Corte di giustizia con decreto del Re per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati.

In questi casi il Senato non è corpo politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziarii per cui fu convocato sotto pena di nullità.

ART. 37 — Fuori del caso di flagrante delitto, niun senatore può essere arrestato se non in forza di un ordine del Senato. Esso è solo competente per giudicare dei reati imputati ai suoi membri.

Digitized by Google

giacchè questa universalità, meno che in ragioni giuridiche o politiche, trova la sua spiegazione in una ragione storica.

Infatti le costituzioni del continente europeo sono tutte di getto, e non già svoltesi spontanee nel lento succedersi dei secoli. L' unico esemplare, che costituisce il substrato di ciascuna di esse, è la Costituzione dell' Inghilterra, formata di consuetudini e di tradizioni. Le principali si sono, riducendosi in Statuti, adottate dalle altre nazioni o nella loro interezza o più o meno modificandole. In questo lavoro di adottamento di un sistema bello e formato a società che dianzi vivevano sotto un regime del tutto opposto, è stato facile confondere quegli istituti costituzionali inglesi che sono di essenza ad un libero reggimento, con altri nati da cause affatto locali, perpetuatisi per tenacità ai costumi, e che a vece di rispondere ad un concetto razionale, a vece di servire di guarentigia delle libertà civili e politiche dei cittadini, a tutela dell' eguaglianza di diritto dei medesimi fra loro e verso lo stato, sono l' affermazione di un privilegio o di un' ingiustizia.

Di siffatti privilegi, d' istituti improntati a ben altri principii che di libertà, gli esempii non son rari nella costituzione d' Inghilterra. Per convincersene è d' uopo consultare gli scrittori inglesi che ne fanno la critica, mettendosi in opposizione con quelli del Continente, i quali, tranne pochi, nel campo del diritto pubblico credono doversi accettare tutto ciò che trovi riscontro ed esempio nelle consuetudini inglesi: risparmiandosi volentieri di esaminare ciascun istituto costituzionale in sè stesso e nella sua attuazione in rapporto ai tempi e alla condizione sociale della nazione cui si riferisce, pria di giudicare se sia da accettarsi o respingersi.

Ora a me sembra che l' Alta Corte di Giustizia sia appunto da noverarsi tra quelle istituzioni che non rispondono ad alcun concetto razionale, e che gli ar-

Digitized by Google

gomenti addotti per sostenerla, non reggono alla critica. Ma pria di esporre le ragioni che la combattono, non sarà inutile dare un rapido sguardo a' precedenti storici fermandoci a preferenza all'Inghilterra donde è passata sul continente.

3. E quì è da rilevare un errore, nel quale s' incorre sovente dai pubblicisti contemporanei, nel ravvisare con soverchia facilità le origini degli istituti di diritto pubblico moderno in quelli dei secoli precedenti. Così si ricordano gli *Stati Generali* o i *Parlamenti* di Francia, quelli della Sicilia e del Piemonte, il *Consiglio di Città* o *Seggi* di Napoli e così via, indicandoli come embrioni del sistema rappresentativo di oggi. In ciò, parmi, si racchiuda l' errore. Le forme costituzionali presenti, conseguenza della rivoluzione delle idee manifestatasi nella seconda metà del secolo passato, non si rannodano per nessun legame con quelle preesistenti, emanazione del sistema feudale. Per queste ultime, anche quando si accenni a riconoscimento di diritto nel rapporto di alcune classi sociali, lo si fa sotto forma di *privilegio*, d' *immunità*, di concessione insomma che s'invocavano dalle città o dai diversi *stati*. Tutto questo immenso meccanismo politico sociale fu travolto dalla valanga della rivoluzione francese, e da essa sepolto. Gli uomini illuminati rivolsero allora gli sguardi alla libera Inghilterra, e la tolsero a modello del nuovo ordinamento cui dovessero adattarsi, rompendola con tutte le tradizioni, le società risorte a vita nuova.

Sicchè, non può dirsi che le attuali istituzioni costituzionali del continente europeo, giusta la legge d' evoluzione, siano una derivazione e trasformazione delle precedenti, e che quindi in quest'ultime debbansi rintracciare le origini. L'evoluzione graduale e progressiva era avvenuta, per le sue speciali condizioni storiche, nell' Inghilterra, che aveva perciò trasformato. attraverso il cammino di più secoli, le istituzioni feudali in

Digitized by Google

quelle della libertà, pur senza rinnegarne le origini: nel resto d'Europa la sostituzione delle une alle altre avvenne per un fatto violento. Epperò per intendere la storia costituzionale del continente europeo di quest' ultimo secolo, è duopo concatenarla con quella dell'Inghilterra dei secoli precedenti.

E in questi ricercando le origini della Alta Corte di Giustizia, si dovrà convenire che essa derivi dalle consuetudini di tempi tutt' altro che liberi, quando le società avevano a base la disuguaglianza giuridica tra classi e classi, ed il potere traeva la sua ragione dalla forza. Il Supremo duce conquistava le terre che distribuiva, con l'obbligo alla fedeltà e all'*obsequium*, ai suoi guerrieri, *comites*, dai quali era stato aiutato nella conquista. Questi, fra sè eguali, non sottostavano ad altra autorità tranne a quella del Signore, che li convocava così per consiglio, che quando dovesse giudicarsi sul conto di alcune di essi: di quì la Corte dei *Pari*, che a poco a poco trasformavasi in Inghilterra nella *Camera dei Signori*, e giunse a controbilanciare l'autorità regia, o a mantenere l'equilibrio tra questa e i comuni.

I giudizii della Corte dei Pari erano relativi ordinariamente ai rapporti tra il vassallo e il sovrano, decidendo dei casi d' infedeltà e di fellonia; giacchè per tutt' altro il potere del primo non poteva infrenarsi da alcuno, tranne che con le armi da un altro più forte. A questa epoca non è a parlare della garentia di diritto a ciascun cittadino, e dell' impero eguale della legge su tutti: poichè il meccanismo della società nei tempi medioevali si riduceva alla negazione dei diritti delle masse a beneficio dei pochi: di quì la lotta di secoli sostenuta dalle prime per la rivindica del diritto. Sicchè, guardata nella sua origine, l' Alta Corte di Giustizia non è che l'affermazione del privilegio e della disuguaglianza: cioè l' opposto dei principii del diritto pubblico moderno.

Digitized by Google

4. Oltre della Corte dei Pari, da cui veramente è derivata l'Alta Corte di Giustizia man mano modificandosi e trasformandosi, si è creduto trovare un riscontro tra questo istituto con altri di tempi molto remoti. Anzi alcuni ricordano in proposito istituzioni antichissime, senza riflettere che di esse non si aveva alcuna cognizione dalle genti che distrussero l'impero romano, e che il sistema feudale, come non è per alcun modo collegato con i costumi dei popoli orientali, così non è un'emanazione della civiltà che abbatterono per farne sorgere un'altra, in parte adottando e plasmando con le proprie le istituzioni dei vinti.

Così si è ricordato come esempio dell'Alta Corte di Giustizia financo il Sinedrio degli ebrei, il quale era ad un tempo consiglio politico, religioso, giudiziario, conforme all'indole delle istituzioni mosaiche, ch'erano la manifestazione del diritto divino, perchè direttamente date da Dio al suo popolo. Col tempo, conservando la sua natura religiosa, il Sinedrio divenne un consiglio dei re, pei quali, giusta il carattere dei tempi e del popolo, il governo civile non poteva separarsi dagli interessi religiosi. Quindi nessuna somiglianza può trovarsi tra il Sinedrio e le assemblee politiche di oggi, tra le attribuzioni giudiziarie del primo e quelle delle moderne Corti di Giustizia; mentre elemento essenziale del giudizio per l'uno è la religione, per le altre l'interesse politico soltanto.

In quanto agli altri popoli d'Oriente, non è manco a parlare d'istituzioni che rispondessero ad un concetto razionale di governo. Quivi il dispotismo jeratico, o quello di un conquistatore, riduceva in una sola persona, o in una casta, il potere di far legge del proprio volere, di farla eseguire e di giudicare. Il popolo restava in uno stato di assoluta passività, lasciandosi governare da sacerdoti o da satrapi, senza che pur concepisse il pensiero dei proprii diritti, e molto meno tentasse di affermarli.

Digitized by Google

5. In Grecia, invece, con le forme del reggimento democratico, troviamo gl' istituti dei governi rappresentativi. Così in Sparta coll' *eforato* si vede stabilito il controllo sul potere esecutivo: quel potere ispettivo che oggi la Camera dei rappresentanti esercita sul governo. I cinque *efori*, magistrati annuali, avevano una tremenda autorità: essi potevano cassare i senatori, invigilare sui re, sospenderli, accusarli; ma il giudizio non spettava ad essi, si bene al Senato, composto di ventotto senatori, γερουσία, ai quali era anco devoluto, con l' intervento dei re, la conoscenza di quei reati più gravi, alla cui punizione lo stato era direttamente interessato. In alcuni casi rarissimi il popolo, preseduto dagli efori, giudicava direttamente dei reati politici, e la formola che precedeva il giudizio era: *così è sembrato agli efori e all' assemblea.* (1)

Similmente in Atene il potere degli Arconti era sindacato dal Senato, innanzi al quale si portavano così le accuse contro di essi, che contro i perturbatori dell' ordine pubblico e della religione. Senonchè, com'è proprio del sistema della giustizia popolare, il giudizio veniva dato dal popolo, dal quale formavasi il tribunale degli *eliasti:* quello che condannò Socrate a bere la cicuta. Ma di sopra al popolo vi era l' Areopago, che ne poteva annullare le sentenze.

Nelle colonie, a Siracusa il Senato giudicava dei reati contro la sicurezza dello Stato: così quello di Locri, così altrove; giacchè non era sorto ancora il sistema della separazione dei poteri: epperò tutti gl'interessi più gravi dello Stato, giudiziarii, politici, religiosi, amministrativi erano trattati dalla stessa autorità.

6. Non diversamente si riscontra in Roma. Nel primo periodo della sua storia il re riuniva in sè il

(1) Duboy — *Cost. de' popoli antichi Cap. IV.* § *1.*

Digitized by Google

supremo potere, rivestito com' era di un concetto religioso, che gli conciliava il rispetto di tutti. Egli era la fonte dell' autorità giudiziaria, e la esercitava di persona, assistito dal Senato, consiglio dei quiriti, ogni volta che si trattasse di gravi reati di stato, *perduellione*, ovvero di parricidio. Ma il re poteva delegare il suo potere al popolo, perchè questo nominasse i giudici della causa.

In Roma repubblicana il Senato, come nota Cantù, non aveva la sovranità ma la dirigeva, o, come dice Cicerone, quivi la suprema potestà era nel popolo, la autorità nel senato: *potestas in populo, auctoritas in Senatu*. Quindi esso non poteva assorgere come corpo giudicante; ma questo potere dapprima l' ebbero i consoli, succeduti ai re: poi la *lex Valeria* volle limitarlo, con l' ammettere contro le loro sentenze l' appello ai comizii curiati, cioè ai patrizii: in fine dopo le leggi delle XII tavole i soli comizii centuriati, il popolo sovrano, mentre facevano le leggi e nominavano i maggiori magistrati, giudicavano ancora dei delitti di stato. (1)

Però al Senato, come vigilatore supremo di tutti i poteri e della salute della repubblica, spettava istruire i più gravi processi, quali erano quelli di perduellione e di maestà, e giudicava del tradimento e sollevazione dei popoli alleati. Ciò, come si vede, anzichè attribuzioni giudiziarie, erano piuttosto politiche, e riducevansi alla potestà del Senato di dichiarare la guerra e fare la pace. Per l' amministrazione interna il Senato, sopra ricorso dei cittadini, ordinava, come oggi si direbbe, delle inchieste, e nominava la commissione cui affidavasi anche il mandato di punire i colpevoli.

La costituzione di Silla modificò tutto l' ordine giu-

---

(1) Duroy — Ivi. Cap. XII — Walter lib. 1. §.[1] 17 a 19, 38, 260 — *Storia del dritto romano.*

Digitized by Google

diziario, a capo del quale venne posto il Senato, come collegio supremo, che giudicava inappellabilmente in tutte quelle cause delle quali prima aveva la sola istruzione. Questo sistema cagionò gravissimi inconvenienti, poichè nei giudizii prevalevano sempre gl' intriganti, specialmente allora che fervevano gli odii dei partiti; epperò dietro le istanze di Cicerone non passò lungo tempo e ritornossi all' antico ordinamento.

Quando poi alla repubblica successe il dispotismo dei Cesari, come prima Augusto, così Tiberio tolse ai comizii centuriati insieme agli altri poteri, anche quello di giudicare dei reati di Stato, e lo trasferì al Senato, non già per restituirgli lustro; ma perchè, avendolo interamente svilito e reso strumento di sua volontà, volle, con l' affidargli i giudizii, assicurarsi il mezzo per condannare tutti coloro che gli tornassero fastidiosi: e, per maggior cautela, obbligò i senatori a votare ad alta voce e presente l' imperatore, affinchè nessuno osasse liberamente giudicare. Sotto l' aspetto del reato *majestatis* a quest' epoca il Senato giudicava di tutti i reati così veri che inesistenti, questi a preferenza, condannando ed assolvendo secondo gli era imposto. Ma accanto al Senato sorgeva un altro tribunale, il *Concistorium principis*, che giudicava indifferentemente in prima istanza e in grado di appello, e decideva a libito del despota. (1)

L' ultimo crollo agli avanzi dell' antica costituzione fu dato da Diocleziano. Sotto lui il dispotismo militare sottentrò al dispotismo governativo: e se prima gl'imperatori tutto facevano perchè tutto potevano, mercè la forza; Diocleziano volle che non solo la forza, ma anche l' autorità fosse concentrata nelle mani dell' im-

(1) — Le raccapriccianti gesta giudiziarie del Senato durante l' impero sono state esposte con copia di erudizione dal Nocito nel Cap. IV della sua monografia l' *Alta Corte di Giustizia*. Ved. *Dig. Italiano*.

Digitized by Google

peratore. Poco dopo un governo all' orientale prese il posto di quello di Roma; e allora ogni senso di vita pubblica dovette di necessità spegnersi, mentre tutti i gravi interessi politici si agitavano nella Corte tra donne e eunuchi. Il *Concistorium* divenne il tribunale supremo, l' imperatore il supremo giudice, che poteva a sè avocare le cause come meglio credesse.

Da queste sommarie notizie pare dunque potersi desumere, che in Grecia e in Roma le attribuzioni giudiziarie del Senato, dovessero considerarsi come il risultato della confusione dei poteri, e che per esse si facilitasse la tirannide del monarca, o quella non meno pericolosa della democrazia.

7. Sopraggiunsero i barbari e recarono seco le istituzioni delle selve natie, per sostituirle alle antiche tuttora rimaste nell' impero di Occidente, erede di nome del romano impero, da essi rovesciato.

L' idea vera dello stato tra i barbari non esisteva. Essi, associazioni di tribù libere, indipendenti, nomadi sotto capi elettivi, *gosindi*, non avevano tra di loro altre relazioni che quelle nascenti all' occasione di un'impresa comune, o dal trovarsi insieme su di un territorio conquistato. Per regolare queste relazioni i capi casa si riunivano in assemblea generale, *gauding*, o campo di maggio o di marzo, e quivi decidevano degli affari di maggiore importanza, cioè d' interesse di tutti, come la pace e la guerra; e in pari tempo giudicavano i rei accusati di tradimento o di fellonia. La pena veniva pronunziata da un sacerdote, conforme al carattere religioso ch' è proprio di tutte le società primordiali, quando il potere si rivela come immediata emanazione della divinità. Queste assemblee non erano propriamente un tribunale politico, ma l' espressione del governo patriarcale dei capi-famiglia: si occupavano in conseguenza di tutto ciò che al bene comune potesse interessare.

Digitized by Google

In prosieguo, allorchè cessati di emigrare di luogo in luogo, queste genti presero stanza fissa, i capi divennero signori delle terre acquistate, e cominciarono ad esercitare una sovranità assoluta ed indipendente sui soggetti, i quali per tal modo si trovarono (specialmente dopo la morte di Carlo Magno che cercò ridurre i poteri nelle sue mani col reprimere i grandi feudatarii), sciolti da ogni vincolo politico che li stringesse ad un' autorità suprema: tranne il legame di sudditanza verso il Signore. A misura che i feudatarii ottenevano dal sovrano le immunità, vale a dire la giurisdizione sulle proprie terre e sui proprii dipendenti senza l' intervento del Conte regio, la giustizia divenne signorile, cioè amministata dai Signori e nel loro proprio vantaggio. Essi, soggetti, e per lo più solamente di nome, al capo-signore, cioè all' imperatore o al re, da cui avevano ricevuto le terre, a lui solo dovevano render conto se incorressero nei reati di fellonia o di tradimento, e in questi casi erano giudicati dalla Corte dei Pari, che si riuniva presso il re, e si componeva degli altri feudatarii eguali alla condizione degli accusati. Questa Corte non era certo un tribunale politico, come guarentigia della nazione, chè nazione non esisteva: essa non guardava che a mantenere i rapporti di dipendenza dei vassalli verso il Sovrano: il popolo non entrava per niente in queste contese; poichè o il feudatario venisse assolto o condannato, la sua condizione rimaneva sempre la stessa, quella di avere un signore a cui servire.

8. Ma di fronte alle castella cominciarono a sorgere le borgate e poi le città, popolate da coloro che si sottraevano alla dipendenza del barone, per dipendere direttamente dal re o dall' imperatore. I principi favorivano la riscossa del basso popolo per scalzare la potenza dei grandi vassalli; epperò concedevano privilegi ed immunità al comune, riserbandosi il diritto

Digitized by Google

di preporre i *vice-domini* o *visconti*, perchè l'amministrassero e vi rendessero giustizia. A poco a poco i comuni, come meglio si stabilivano, si sottrassero anche ai visconti, e si crearono magistrati propri *scabini*: non andò molto che anche questo vocabolo germanico si smesse per sostituirlo con l'altro romano di *consoli*.

In Italia ben presto i Comuni si mutarono in repubbliche, ciascuna costituendosi con forme di reggimento popolare o aristocratico, indipendenti di fatto da ogni ingerenza dell'imperatore. A quest'epoca tutte le istituzioni della libertà: assemblee di cittadini che deliberavano della cosa pubblica, senato, detto consiglio minore o di *credenza*, magistrati eletti dal popolo e a periodi rinnovati: a questa epoca, com'era naturale, troviamo una suprema autorità destinata a giudicare i reati di stato, quella stessa che aveva in mano la somma delle cose, quasi come nelle repubbliche elleniche.

Se non che le repubbliche italiane nate, per così dire, con le armi alla mano per combattere o i nobili, che ancora cercavano di primeggiare, o lo straniero che scendeva d'oltralpe, si travagliarono tutta la loro vita per stabilmente organizzarsi, e, non riuscendovi, contrapponevano la violenza alla violenza. Quindi vediamo in ciascuna di esse i poteri mal definiti ed insieme confusi: la giustizia sottoposta alla ragion di stato, e i reati politici puniti piuttosto a furia di popolo, che per ponderata sentenza.

Così in Firenze, a causa di gravi sedizioni nell'interno, si creava un consiglio straordinario detto della *balìa*, per punire i colpevoli e lo si rivestiva delle più ampie facoltà. Esso, anche senza giudizio, condannava a morte, alla prigionia, alla confisca dei beni, per non avere altra maniera come privare del potere quelli che n'erano rivestiti. La *balìa* si può dire fu un mezzo per mantenere agitata dalle fazioni quella repubblica ed affrettarne la caduta.

Digitized by Google

Venezia, più solidamenle costituita, aveva una corte suprema criminale permanente chiamata della *quarentia*, la quale, mentre pronunziava delle cause di stato, aveva anche attribuzioni politiche, come collegio intermedio fra la *signoria*, di cui nominava i sei consiglieri, ed il *Gran Consiglio*, al quale esponeva le proposizioni che dalla prima si facevano. Ma il tribunale politico che acquistò maggiore importanza in Venezia fu quello sorto nel 1310, per reprimere la sedizione di Bajamonte Tiepolo, cioè il terribile *consiglio dei dieci*. Si componeva di dieci membri, tra quali sei consiglieri di stato, ed era preseduto dal doge o dal vice-doge: aveva una potestà illimitata in cose di stato e, senz' essere tenuto a nessuna legge, poteva condannare a tutte quelle pene che credesse applicabili. Sebbene questo consiglio dapprincipio non ebbe altro scopo che quello di punire i congiurati e dopo disciogliersi; pure prese tanto per le lunghe a trattare i processi, per non cessare di esistere, che alla fine nel 1395 fu dichiarato *stabile, necessario e tenacissimo vincolo della pubblica concordia*.

Come Firenze e Venezia, così le altre piccole repubbliche, ebbero un potere supremo per giudicare i reati di tradimento e ribellione contro lo stato, e questo si mantenne finchè perdurò la vita libera. Ma presto le lotte dei partiti aduggiarono il suolo delle repubbliche italiane, e ne prepararono la ruina, spianando la via agli scaltri ed ambiziosi, che se ne resero signori assoluti, e che, togliendo ai cittadini ogni forma di vita politica, ritennero nel governo solo quelle istituzioni che si potessero conciliare col dispotismo, tutte le altre ne esclusero. La repubblica di Venezia come fu la prima a sorgere, così fu l'ultima a cadere, allora quando in Europa si era pronunziata la parola di libertà, e da ogni parte si ripeteva; ma di una libertà fondata su principii nuovi: quelli dei diritti dell' uomo.

Digitized by Google

9. Altro cammino seguivano le istituzioni politiche in Inghilterra. Quivi i baroni non acquistarono mai la prevalenza sui comuni e la monarchia, come in Germania; o la monarchia su di essi come in Francia; ovvero, come in Italia, i comuni sull' impero e i feudatarii. Invece questi tre elementi, re, popolo e signori si combatterono sì, ma per armonizzarsi e insieme mantenersi in equilibrio. Sicchè ben per tempo potettero fiorire tutte quelle forme del viver libero, che resero tanto invidiata l' Inghilterra, mentre nelle altre parti d' Europa non furono introdotte che assai tardi.

La costituzione presente dell' Inghilterra è il risultato del lavorio di molti secoli, rimontando la sua origine alle libere radunanze dei Sassoni. (1) A quell' epoca la *skire-gemat*, una specie di Parlamento delle contee, presieduta dall' *earldorman* o *earl* della contea, col vescovo, lo sceriffo *(skire-gemot)* e gli assessori nominati per assisterli nelle loro deliberazioni sopra punti di legge. V' intervenivano gli abati, il clero, i possidenti, ed era più Corte di giustizia che corpo legislativo. Il giury poi nelle cause penali si trova fin dal tempo di Alfredo il Grande (896), insieme alle assemblee dei nobili e dei deputati dei borghi per trattare gl' interessi comuni.

La conquista dei Normanni arrestò lo svolgersi dei liberi costumi degli Anglo-Sassoni, con lo stabilire nell' Isola l' aristocrazia e i privilegi feudali, quindi la giurisdizione del Signore sulle sue terre: cose fino allora sconosciute. Nel Parlamento figurarono soltanto i Lordi spirituali, e, secondo opina il May, principalmente, se non esclusivamente, i vassalli diretti, *tenants in chief*, della Corona che prestavano il servizio militare. Pure i re Normanni furono costretti a confer-

(1) Erskine May — il parlamento Inglese — Cap. I. § 3.

Digitized by Google

mare il diritto consuetudinario *(commun low)* del popolo conquistato, che a poco a poco, fondendosi col conquistatore, fece prevalere la propria civiltà ed abbracciare le proprie istituzioni.

Eduardo I. (1265) confermò la costituzione data la prima volta, ma solo in parole, da Enrico II. *Plantageneta*, e poi da Giovanni Senzaterra *(Magna Carta)*. Sotto lui la Camera dei Comuni, convocata perchè consentisse le imposte, cominciò ad acquistare altri diritti: come quelli di esporre i lamenti del popolo e concorrere alla formazione delle leggi, ma principalmente di denunciare i consiglieri del Re che prevaricassero. Giudice di queste cause doveva essere la *curia civium*, ch' era un ramo della *curia regis* dei re Normanni: cioè l'assemblea dei baroni, poi camera Alta. (1) Cosichè il Tribunale politico in Inghilterra risale fino all' epoca dei re Normanni.

Pei reati di Stato, osserva il May (2) si svolge la giurisdizione dell' intero Parlamento. I Comuni, come il grande corpo d' inchiesta rappresentante la nazione, prima trovano il delitto, e quindi, quali attori, sostengono la loro accusa innanzi ai Lordi: e questi alla loro volta, esercitando contemporaneamente le funzioni di Alta Corte di Giustizia e di Collegio dei giurati, istruiscono la causa e giudicano dell' accusa.

« L' *impeachement* (accusa di alto tradimento), segue il May, promossa dai Comuni è una procedura di grande importanza, involgendo l' esercizio dei più alti poteri giudiziali per parte del Parlamento; e, sebbene nei tempi moderni rare volte vi si abbia ricorso, nei primi periodi della nostra storia se ne ebbero casi frequenti. Il più antico di cui si abbia memoria fu promosso dai Comuni alla tribuna della Camera dei Lordi

(1) Fischel — La costituzione d' Inghilterra. Lib. III cap. II.
(2) Loc. cit. cap. II.

Digitized by Google

nel 1376, durante il regno di Edoardo III. Prima di questo tempo pare che i Lordi usassero di processare egualmente Pari e membri dei Comuni per le grandi offese pubbliche, ma non sopra querela sporta dai Comuni. Nei susseguenti quattro regni i casi d'*impeachement* furono frequenti: nessun caso invece occorse nei regni di Edoardo IV, Enrico VII, Enrico VIII, Maria ed Elisabetta. La istituzione era caduta in disuso, dice Hallam, in parte per la perdita del controllo che i Comuni avevano sotto il regno di Riccardo II ed i re di Lancastro; ed in parte per la preferenza che i Tudor avevano dato ai *bills of attainder, or of pains ad penalities*, quando essi desideravano di volgere le armi del Parlamento contro qualche loro incomodo suddito ».

« Durante quel periodo la Corona, per la punizione degli offensori dello Stato, ricorreva costantemente alla querela innanzi la Camera Stellata. Nel regno di Giacomo I la pratica dell'*impeachement* venne richiamata in vita ed usata con grande energia dai Comuni, sia come uno strumento di potere politico, che per l'adempimento della giustizia pubblica. Tra il 1620, quando si accusarono d'alto tradimento Bacone e Giles Mompesson, e la rivoluzione del 1688, si ebbero quaranta casi d'*impeachement*. Nei regni di Guglielmo III, Anna e Giorgio I se ne ebbero quindici; in quello di Giorgio II soltanto quello di lord Lovat, per alto tradimento. Gli ultimi memorabili casi sono quelli di Warren Hastings nel 1788 e lord Melville nel 1805 ».

Ma la Camera Alta, oltre ad essere Suprema Corte di Giustizia pei gravi reati politici, anche attualmente esercita un'altra funzione giudiziaria, giustamente criticata dal Fischel (1), come Corte di ultimo appello.

(1) Op. cit. Lib. V cap. XI.

Digitized by Google

Il carattere più distinto dei Lordi, dice il May (2), è riposto nella loro potestà di giudicare. Non solo giudicano delle elezioni e delle quistioni riflettenti la paria, ma hanno competenza generale come Suprema Corte di Appello, su tutte le altre Corti. Quest' alto ufficio giudiziale è stato da loro ritenuto come costituenti l' antico *concilium regis*, che, assistito dai giudici e col consenso del re, amministrava la giustizia nei primi periodi della legge inglese.

Sotto il regno di Edoardo III (1485) fu stabilito che il re eleggesse cinque membri della Camera, i quali esaminassero i motivi del ricorso contro le sentenze del *banco della regina*, della *corte dello scacchiere*, e quelle della *cancelleria*, e ne giudicassero definitivamente. In appresso si ammise l' appello al Senato anche contro le sentenze della Corte di legge di Westminister e di quelle della Scozia e dell' Irlanda dopo la loro unione all' Inghilterra. Questa Corte nella Camera Alta ha preso il nome di *corte del re nel suo parlamento*, perchè il re di persona soleva presiedervi. Affinchè il suo giudizio potesse riescire esatto, son chiamati per dare consiglio *(ad tractandum et consilium impendendum)* i più alti funzionarii del regno che hanno la qualità di legisti: tali sono i giudici di Westminister, quelli del banco della regina, i baroni dello scacchiere ed altri. Essi però non hanno voto, ma danno solo il loro avviso, potendo se credano anche a ciò rifiutarsi. In materia di leggi propriamente dette, l' appello dalle Corti di leggi d' Inghilterra, Scozia e Irlanda non è ammesso che per un giudizio definitivo: la Camera giudica in ultima istanza e irrevocabilmente in quella causa. Se l' appello è per materia d' equità, la Camera Alta si limita a significare alla cancelleria di riformare il suo decreto anteriore.

(2) Op. cit. cap. II.

Digitized by Google

Ciascuno dei pari ha il diritto di sedere in questa Corte di Appello; ma solo gli uomini di legge concorrono al giudizio. Perchè questo sia valido basta la presenza di tre giudici; ma di questi solo il lord Cancelliere è tenuto a dare il voto, gli altri vi si possono rifiutare. Di guisa che se l'appello è contro la sentenza della cancelleria, è il Cancelliere stesso che ne giudica; e in tal caso, per esser coerente a sè stesso, non fa che confermare la sua sentenza. Se nella Camera non vi siano legisti. come talora è avvenuto, il lord Cancelliere chiama due pari per semplice apparenza, per avere il numero legale dei giudici.

E quì osserva il Fischel come sia poco dignitoso lo spettacolo che offrono questi due giudici, i quali non capiscono niente della scienza che dovrebbero possedere per compiere quell'ufficio, e non pertanto sono obbligati di assistere all'udienza pubblica e dare il loro avviso: onde avviene che, senz'osare esprimere la loro opinione, non sapendo che si fare, passano il tempo a leggere libri e giornali.

Nè questo è l'unico caso in cui si verifica in Inghilterra la confusione del potere giudiziario col legislativo: vi è qualche altra cosa che proprio si oppone ad ogni principio di giustizia, ed è l'onnipotenza parlamentare anche negli affari giudiziarii. Quivi ciascuna delle due camere del Parlamento ha il diritto di giudicare tutte le offese che ad essa si facciano, tutti gli attentati ai suoi privilegi. In questi giudizii il Parlamento si emancipa da ogni formalità, e per via di semplici ordinanze può fare incarcerare e punire qualsiasi persona. Questa giurisdizione di privilegi, nota lord Brougham, è una violazione di tutti i principii costituzionali: in questi casi la parte offesa è giudice in causa propria; il convenuto arbitrariamente è privato dell'assistenza del giurì, e, se non arriva a scusarsi, subisce una condanna che non si fonda mai su le leg-

Digitized by Google

gi esistenti, ma su decreti e risoluzioni *ex post facto*.

E vi è un altro caso, oltre i privilegi, pel quale il Parlamento assorge a Corte Suprema di giustizia. Esso per via di leggi speciali, *bill of attainder* (1) rese in tutte le forme legislative, può decretare sulla vita, l'onore e la libertà dei cittadini, e condannarli a quelle pene che meglio crede opportune, senza punto stare al diritto comune. Questo potere arbitrario del Parlamento, che ha fatto lamentare alla storia parecchie vittime, tra cui Tommaso Mori, e che è stato severamente censurato dagli scrittori e dagli uomini di stato Inglesi, pure non è ancora sbandito dall' Inghilterra. E reca meraviglia che un insigne scrittore, il May (2), se ne mostri fautore, quantunque dall' esposizione che fa dei molti casi in cui si è ricorso a questi procedimenti eccezionali, apparisce evidente che per essi si perviene alla confusione dei poteri e delle giurisdizioni, e quindi all' arbitrarietà di atti tendenti a menomare o negare del tutto la libertà personale di coloro contro cui si esercitano. Il conflitto tra le diverse Corti di giustizia e il Parlamento, si spinge sino al punto di essersi talora ordinato e fatto eseguire dalla Camera dei Comuni per mezzo del sergente d' armi l' arresto dei giudici che credettero di pronunziare sulla legalità o meno degli arresti eseguiti sotto pretesto di violazione del privilegio. Altre volte è il vice-sergente d' armi che arresta il sergente per essersi, in vista di ostacoli legali, soffermato nell' eseguire l' ordine della camera di arrestare alcuno. (3) Esempi siffatti che ci vengono dall' Inghilterra non sembra doversi proporre ad imitazione.

Sicchè, parmi potersi conchiudere che, secondo la

(1) Fischel — op. cit. lib. VII. cap. 9. —
(2) Op. cit. cap. III, V e VI.
(3) May — op. cit. cap. III, V. VI.

Digitized by Google

costituzione Inglese, le attribuzioni giudiziarie del Parlamento siano il risultato, da una parte delle consuetudini feudali, per le quali i pari reclamavano un foro speciale, privilegio personale; e dall' altra, com' è di tutte le monarchie surte dal feudalismo, del sistema di amministrarsi la giustizia, almeno nei casi più rilevanti, dal principe col suo Consiglio, di cui è una derivazione la Camera Alta. A somiglianza di questa la Camera dei Comuni reclamò anch' essa di giudicare dei suoi privilegi, ed esercitò tale giurisdizione per consuetudine, senza che mai fosse stata ben definita e disciplinata. Tutto questo contraddice ai principii razionali del diritto costituzionale, anzi è la negazione di essi, perchè esclude ogni concetto di guarentigia di diritti: invece si risolve o nella costituzione di un foro speciale *ratione personae*, privilegio odioso e pericoloso; o nel sottoporre arbitrariamente, e senza norme predefinite, a questo foro i cittadini nell' esclusivo interesse dei giudici chiamati a giudicare in causa propria.

E che la stessa Alta Corte di Giustizia, che oggi è il tribunale pei gravi reati d' indole politica, non fosse stata nella sua origine che un foro speciale per l' affermazione di un privilegio personale, può sostenersi con l' autorità del più volte ricordato May. Giova quì riportare quanto egli espone a proposito delle accuse politiche:

« Circa ai Lordi non si ebbe mai dubbio: ciascuno di essi può essere politicamente accusato, sia o non sia il reato di competenza dei tribunali ordinarii; invece pei membri della Camera dei Comuni venne a tale proposito sollevata la quistione, sulla supposta autorità del caso di Simon di Beresford, avvenuto nel quarto anno del regno di Edoardo III ».

« Blackstone, fondandosi esclusivamente su questo caso, e non considerando le autorità posteriori, afferma

Digitized by Google

che « un membro della Camera dei Comuni non po-
« trà essere accusato davanti ai Lordi che per reato
« di alto tradimento, *(high misdemeanors)*, non ba-
« stando a ciò qualunque delitto capitale ». E lord Campbell, ancora più recisamente, ha espressa un' opinione simile. Conviene però osservare che Simon di Beresford non fu accusato dai Comuni, si bene denunciato dalla Corona ai Lordi; i quali, dopo averlo condannato, dichiararono, ed è questa dichiarazione che fu da taluni ritenuta in concetto di legge, « che il
« loro giudizio non dovesse creare un precedente per
« l' avvenire, ogni qualvolta essi dovranno giudicare
« chi non sia pari, contrariamente alle leggi del paese ». Qualunque autorità si voglia attribuire a questa dichiarazione, è però chiaro che essa devesi applicare a casi simili a quello di Beresford, e non agli *impeachements*, dei Comuni. In epoche posteriori, i Lordi trascurarono la loro stessa dichiarazione, giudicando, su denuncia della Corona, membri della Camera dei Comuni per reati capitali, benchè questi giudizii fossero indubbiamente contrarii alla *Magna Carta*, ed alla legge comune. Invece l' *impeachement*, per parte dei Comuni, è un procedimento di carattere affatto distinto, e la legalità di esso è stata riconosciuta da Selden, lord Hale, e da altre autorità in argomento, e fu stabilita e dichiarata da numerosi precedenti ».

« L' unico caso in cui questa legalità parve essere messa in dubbio dai Lordi, fu quello di Fitzharris. Costui il 26 marzo 1681, venne accusato dai Comuni per alto tradimento; ma la Camera dei Lordi, avendo ricevuto dal Procurator Generale l' intimazione, per cui l' accusato doveva essere giudicato secondo la legge comune, deliberò di non procedere oltre nell' *impeachement*. I motivi di questa deliberazione non furono dichiarati; ma dalle proteste inserite nei giornali, dalla deliberazione dei Comuni e dalle discussioni avvenute

Digitized by Google

nelle due Camere, si può dedurre che nella decisione dei Lordi influì molto il fatto che l'accusato era membro dei Comuni. I Comuni protestarono contro la deliberazione dei Lordi, come una denegazione di giustizia ed una violazione della costituzione parlamentare: e dichiararono « esser loro innegabile diritto quello di « accusare *(impeach)* qualunque membro d'una delle « due Camere per tradimento o qualsivoglia altro cri« mine od abuso »; però, in questo caso l'*impeachement* non ebbe seguito, e si esaurì il giudizio secondo la legge comune.

« Comunque, l'autorità di questo caso unico e di non grande valore non può essere di grave peso, e fu distrutta dagli altri casi che si succedettero; nei quali venne definitivamente affermato il diritto della Camera dei Comuni di accusare *(impiach)* un deputato per alto tradimento davanti alla Camera dei lordi (1).

Sicchè, la lotta tra la Camera dei Comuni e quella dei Lordi e il disparere tra i giuristi inglesi, si è circoscritta sempre sul se i membri della prima dovessero parificarsi, in quanto al foro speciale, a quelli dell'altra. Per la stessa ragione, per l'indole privilegiata della Corte dei Pari, i lordi spirituali, non essendo pari, non possono essere giudicati dalla stessa, sebbene possono sedere come giudici in qualità di membri della Camera Alta.

10. — Negli Stati-Uniti di America le costituzioni si rassomigliano a quella della madrepatria, spogliata dell'elemento aristocratico e delle tradizioni feudali. Quindi non privilegi personali, non predominio del potere legislativo sull'amministrazione della giustizia: anzi quivi avviene il contrario, che cioè l'autorità giudiziaria, specialmente la Corte Suprema, giudica della costituzionalità degli atti del potere legislativo.

---

(1) Op. cit. cap. XXIII.

Digitized by Google

« Questo potere, osserva Simone Sterne (1), non è accordato ai tribunali della madrepatria, dalle cui leggi derivano quelle degli Stati-Uniti. Le espressioni dell' assemblea legislativa sono colà talvolta travisate, nell' intento di dimostrare l'impossibilità del Parlamento di legiferare contro la giustizia naturale, ma nessun tribunale della Gran Brettagna annullò mai un voto del parlamento stimandolo contrario alla costituzione inglese ».

Questa facoltà di controllo del potere giudiziario nel legislativo, è infrenata da quella della Camera di accusare innanzi al Senato i giudici della Suprema Corte per abuso grave del potere ricevuto dalla costituzione: e in questo caso la condanna si limita alla destituzione. Questa è l' indole del giudizio politico negli Stati-Uniti: si giudica il pubblico funzionario come tale, per l' uso che ha fatto del potere conferitogli, e lo se ne spoglia ove ne sia riconosciuto indegno: salvo ai tribunali ordinarii giudicare del reato nel quale sia incorso nell' esercizio delle sue funzioni.

Oltre i membri della Corte Suprema, la Camera dei rappresentanti può accusare il Presidente dell' Unione e gli altri funzionarii innanzi al Senato (2) che vien presieduto in questi casi dal Presidente della Corte Suprema: la sentenza è limitata alla destituzione e alla dichiarazione d' incapacità ad occupare un ufficio di onore, di fiducia o retribuito dagli Stati-Uniti. Il condannato riman sempre responsabile del fatto commesso, epperò soggetto ad essere accusato, giudicato e punito, nei modi stabiliti dalle leggi, se il fatto che provocò l' *impeachement* sia delittuoso (3).

Non diversamente è stabilito nelle costituzioni dei

(1) *Storia costituzionale degli Stati-Uniti, cap.* IV.
(2) *Cost. Feder.* — art. 2, Sez. 4.
(3) *Cost. Feder.* — art. 1, Sez. 3.

Digitized by Google

singoli Stati. L' *impeachement* può colpire gli alti funzionarii e i giudici delle Corti Superiori, e la condanna non ha altro effetto che la destituzione dall' impiego, e l' incapacità di conseguirne alcuno onorifico, di fiducia o di lucro dipendente dal governo dello Stato, restando il condannato passibile d' *indictement*, di processo, o di condanna a termine di legge, cioè secondo il diritto comune (1). Nello Stato di New-Yorh, nel caso di giudizio politico, al Senato sono aggregati i giudici della Corte degli appelli. Nello Stato di Nebrasko l' accusa si esercita dal Senato e dalla Camera dei rappresentanti riuniti in forma di *convenzione*, e giudica l' Alta Corte, se l' accusato non sia un giudice di essa: in questo secondo caso giudicano tutti i giudici distrettuali dello Stato costituiti in assemblea. La condanna è sempre politica (2).

11. Ritornando al continente, la cui storia costituzionale di quest' ultimo secolo deve collegarsi con quella d' Inghilterra dei secoli precedenti, troviamo in Francia i Parlamenti, che risalono fino al regno di Filippo Augusto (1184). Essi mentre avevano grande influenza politica e amministrativa, erano anche i tribunali della nazione, che giudicavano in cose criminali senz' altro appello. Ma dei reati di fellonia dei grandi vassalli, secondo il principio feudale, dovevano giudicare i pari: e il Tribunale per essi si componeva dei duchi di Normandia, di Borgogna, d' Aquitania, e dei conti di Champagne, di Tolone e d' Aquitania, oltre sei fendatarii ecclesiastici.

Nel 1788, per reprimere la potenza politica dei parlamenti, si cercò insieme limitare la sua troppo estesa

---

(1) *Cost. della California* — art. IV. sez. 17, 18 — *Illinese*. art. IV. sez. 24 — *Massachusette*. Cap. I. sez. 3. art. 6. *New-York*. art. VI- *Pensilvania* VI.

(2) Art. III. Sez. 14.

Digitized by Google

competenza in materia giudiziaria. A questo scopo si voleva trasferire la facoltà di giudicare senz'appello ad una corte composta di pari, prelati, magistrati, capi-militari: tutti a scelta del re. Il Parlamento vi si oppose col dichiarare i suoi diritti e quelli di ciascun cittadino di non esser tradotto ad altri giudici, che ai suoi naturali: ciò non ostante la Corte fu stabilita. Questa Corte detta del Castelletto, surta nell'interesse dell'aristocrazia e del trono, un anno appresso, quando dopo la convocazione dell'assemblea nazionale furono aboliti i parlamenti, si cangiò in un tribunale supremo destinato a conoscere dei reati politici.

Pure un tribunale politico, com' oggi s' intende, che fosse guarentigia per la società, perchè innanzi ad esso si rispondesse dei fatti che ledono la sua dignità e la sua sicurezza, non era ancora costituito: onde Lally-Tolendal deplorava nell' assemblea che: « gli uomini delle commissioni sanguinarie, i distributori degli ordini arbitrarii, i delapidatori del pubblico erario, i violatori del santuario della giustizia, quei che hanno sedotto la virtù di un re, cagionato la rovina della nazione, non hanno reso alcun conto, non hanno patito alcuna pena ».

Questa mancanza era troppo rilevante perchè non venisse avvertita; ed infatti in tutti i mandati avuti dai costituenti, si chiedeva, a consentimento generale degli elettori, la responsabilità di tutti gli agenti dell'autorità. La Costituzione del 1791 (art. 13) istituì quindi il tribunale pei reati politici, che prese il nome di Alta Corte Nazionale, e si formava dei membri del Tribunale Supremo e di alti giurati: la sua competenza si estendeva alla conoscenza dei delitti dei ministri ed altri agenti del potere esecutivo, ed ai crimini contro la sicurezza generale dello stato: nell'un caso e nell'altro era il corpo legislativo quello che doveva presentare l' accusa e decretarne la riunione.

Ma quando la libertà cominciò a declinare in furore,

Digitized by Google

l'assemblea legislativa, cedendo alle pretenzioni del Comune che tutti i poteri invadeva, decretò (1792) la formazione di un tribunale straordinario per giudicare i pretesi delitti commessi nella giornata del 10 agosto, e tutti gli altri a quelli relativi. D'altra parte le attribuzioni dell'Alta Corte Nazionale, che si era stabilita ad Orleans, cessarono, dopo che tutti i prigionieri, i quali dovevano subire il suo giudizio, furono a furia di popolo trucidati a Versailles: per fare eco alle orribili stragi avvenute nelle prigioni di Parigi nelle giornate di settembre.

L'anno appresso la Convenzione, dominata dai giacobini, che coi tumulti e le minacce faceva tacere o riuscire inascoltate le voci dei moderati, istituì un altro tribunale criminale straordinario per giudicare senz'appello i cospiratori e i contro rivoluzionarii: a stento si ottenne che nei giudizii intervenissero i giurati, onde garentire in qualche modo gli accusati dall'arbitrio di uomini che sentenziavano sulla libertà, i beni e la vita dei cittadini, senz'essere tenuti a nessuna forma giudiziaria. Questo tribunale rivoluzionario, chè così prese nome, dopo avere assolto Marat, fu quello che, insieme ad altre migliaia di vittime, condannò al supplizio la sventurata Maria Antonietta, e tutti i capi dei Girondini; cioè gli uomini più illustri della Francia per ingegno, dottrina e virtù (1). Cessato con Robespierre il regno del terrore, dovette cadere anche il tribunale rivoluzionario, dopo avere condannato quelli che contribuirono ad istituirlo, o vi avevano preso parte in qualità di giudici, accusatori o giurati.

Alla Costituzione del 1793, che per altro non fu mai messa in atto, tenne dietro quella del 1795, la quale insieme alle altre riforme per arginare la rivoluzione, adottò quella di ricostituire l'Alta Corte di Giustizia

(1) Thiers — *Rivoluzione Francese* — La Convenzione.

Digitized by Google

in una maniera affatto diversa dall'abolita. Questa Corte si compose di cinque giudici tratti a sorte fra quelli del Tribunale di Cassazione, due accusatori presi anche da quel collegio, ma a maggioranza di voti, ed un giurì nominato ciascun anno dall'assemblea elettorale. Innanzi ad essa potevano essere accusati solamente i membri del corpo legislativo e quelli del Direttorio esecutivo, per causa di tradimento, dilapidazione, fatti diretti ad abbattere la costituzione ed attentati contro la sicurezza della Repubblica. L'accusa doveva essere votata a maggioranza dal consiglio dei 500, e poi dal Senato (Consiglio degli Anziani): innanzi a tutte e due le Camere il prevenuto potevasi presentare per giustificarsi. Per costituirsi la Corte occorreva un decreto del corpo legislativo, ed il consiglio dei 500 doveva presentare le prove dell' accusa (1).

La Costituzione dell' anno VIII (1799) dettata da Napoleone nello scopo di ridurre in sua mano il potere supremo, modificò anche a questo fine, in ciò ch' era di più essenziale, l' Alta Corte di Giustizia da renderne illusorio il giudizio. Essa si compose dei giudici del tribunale di Cassazione, ma scelti dal governo al pari che i giurati: la scelta non poteva riuscire, come s'intende di leggieri, che rispondente al volere del primo Console. E quasi ciò fosse lieve guarentigia pei ministri e gli agenti del governo, l' art. 75 statuiva per quest' ultimi che non potessero perseguirsi per fatti relativi alle loro funzioni, senza una decisione del Consiglio di Stato, e dovessero giudicarli i tribunali ordinarii. Pei Ministri poi l' accusa poteva riferirsi ai soli atti incostituzionali (art. 72), all' infrazione della legge, e non già al cattivo uso del potere nè il tribunale poteva denunziarli, se prima il Senato non avesse dichiarato incostituzionali gli atti compiuti.

La Costituzione del 1804 si occupò ampiamente del-

(1) Art. 114, 115, 117 a 123, 158, 265 a 273.

Digitized by Google

l' Alta Corte Imperiale, la cui competenza si estese di molto. Essa oltre a giudicare i crimini o attentati contro la sicurezza interna ed esterna dello Stato, e quelli contro l' imperatore e l' erede presuntivo, i ministri e i grandi agenti del governo sì civili che militari, e i magistrati per l' abuso o il cattivo uso del potere loro confidato; divenne una Corte privilegiata per alcune classi di persone, le quali, anche per delitti indipendenti dall' ufficio, si sottraevano alla giurisdizione ordinaria. Tali persone erano i membri della famiglia imperiale, i ministri, i senatori, i grandi titolari, i consiglieri di Stato ecc...

Complicata era la composizione di questa Corte, poichè dovevano intervenirvi, oltre ai sessanta senatori e venti giudici di Cassazione, tutte le grandi dignità dell'impero, i principi, i grandi ufficiali ecc: sicchè vi era qualche cosa che sentiva d' aristocrazia, e ricordava le Corti signorili dei tempi di mezzo. Implicatissima n' era poi la procedura. L'accusa non sempre veniva dal Corpo legislativo, e ciò era naturale; poichè dovendo la Corte imperiale giudicare anche di reati non politici i quali o erano ignorati dal Corpo legislativo, o, conoscendoli, non aveva ragione a perseguire, perchè estranei agli interessi pubblici, doveva di necessità esservi un magistrato del governo incaricato di raccogliere le prove e domandare il giudizio. Ma anche quando l' accusa poteva proporsi dal Corpo legislativo, si cercò renderla come più si potè difficile, dovendo concorrere a domandarla bene cinquanta membri: e, quello che è più strano ancora, non poteva innanzi la Corte sostenersi direttamente dai rappresentanti per via di delegati; ma trasmettersi al procurator generale, a cui era lasciato dichiarare se fosse o no fondata, e, dietro il suo rapporto, l'Imperatore consentiva che la Corte si convocasse (art. 101 a 133).

Tutti questi inceppamenti sparirono con la Costitu-

Digitized by Google

zione del 1814, che può dirsi il modello a cui si uniformarono gli altri Stati di Europa nelle carte costituzionali che dopo quell' epoca si vennero man mano proclamando. Essa affidò alla Camera dei pari di giudicare i suoi membri, oltre alla competenza pei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato; nonchè i ministri accusati dalla Camera dei deputati per fatti di tradimento e di concussione (art. 33, 34, 55 e 56). Come si vede è la riproduzione del sistema inglese.

Questo sistema non andò a grado a Luigi Napoleone, che volle togliere al Senato ogni attribuzione di giudiziaria. Pure in sulle prime non si credette dare al governo la facoltà di nominare i cinque giudici di cui si doveva formare l'Alta Corte di Giustizia: essi si presero a sorte tra i giudici della Corte di Cassazione, e gli accusatori si nominavano dall'Assemblea Nazionale (1).

A Napoleone III sembrò strano che per le costituzioni precedenti si fosse trasformata la Camera dei Pari in Corte di Giustizia. « Le Senat, diss' egli, ne sera pas comme la chambre des paires transformé en cour de justice: il conservera son caractère de modérateur suprême, car le dèfaveur atteint toujour les corps politiques, lorsque le sanctuaire des législateurs dévient un tribunel criminal. L' impartialité du juge est trop suivent mise en doute, et il perd de son prestige devant l' opinion, qui va quelquefois jusqu' a l' accuser d' être l' instrument de la passion ou de la haine » (2).

Secondo questo concetto fu modificato, col Senato Consulta del 10 luglio 1852, l' organizzazione dell'Alta Corte di Giustizia, ritornandola a un dipresso a quel che era secondo la Costituzione del 1804. L'accusa non poteva più portarsi dall' assemblea nazionale, ma dal

(1) Cost. della Repubb. Franc. del 4 nov. 1848, art. 35, 68, 91 a 100.
(2) Proclama del 14 gennaio 1852.

Digitized by Google

Senato (art. 54); la Corte fu divisa in due camere, l'una per l'accusa e l'altra pel giudizio; i membri dell'una e dell'altra dovevano essere nominati dal Presidente della Repubblica, al quale era anche affidato di decretare la convocazione e designare i presidenti di ciascuna delle Camere: intricata di formalità e di lungaggini si rese la procedura per l'istruzione e pel giudizio.

Ma il Tribunale politico sparì del tutto col Senato. Consulta del 4 giugno 1858, che trasformò l'Alta Corte di Giustizia in tribunale privilegiato. Esso oltre ai ministri accusati dal Senato, doveva giudicare i principi della famiglia imperiale, i grandi ufficiali della Corona, gran croci della Legion d'onore, senatori, ambasciatori, ministri, consiglieri di Stato per qualsiasi crimine o delitto commesso.

Dopo la catastrofe del 1870, ritornata la Francia per la terza volta Repubblica, con la legge del 24 febbraio 1875 ridiventò il Senato Corte di Giustizia per giudicare il presidente della Repubblica, i ministri e gli accusati di attentati contro la sicurezza dello Stato. Ma con la legge del 16 luglio dello stesso anno, si stabilisce non potersi costituire il Senato in Alta Corte di Giustizia che per decreto del Presidente della Repubblica dietro Consiglio di ministri; sempre che pel reato non sia stata pronunziata la sentenza di rinvio a giudizio dall'autorità giudiziaria.

Ci è sembrato opportuno esaminare tutte le vicende che il tribunale politico ha subito in Francia, perché le istituzioni costituzionali trasportate nel continente dalla rivoluzione francese, quivi primamente ebbero sviluppo e di là si propagarono. Gli altri Stati nel dettarsi una costituzione, o si appropriarono, salvo lievi modifiche, una delle tante Carte francesi, ovvero dalla Francia attinsero i principii e presero le mosse. Sicchè non ci resta a completare queste notizie storiche, che rapidamente notare come negli altri Stati costituzionali siasi organizzato il tribunale politico.

Digitized by Google

12. Per la costituzione del tribunale politico, si è già detto, si seguono tre sistemi: quello di attribuire al Senato le funzioni giudiziarie, l' altro di creare un apposito tribunale supremo, e il terzo di affidare alla suprema magistratura dello Stato la cognizione di questi giudizii straordinarii.

Il primo sistema è quello dell' Inghilterra, seguito dall' America, dalla Spagna, dall' Italia, dal Portogallo, ed oggi dalla Francia e dal Brasile, fino a che quest' ultimo si è retto a monarchia. Il secondo è quello del regno di Wurtemberg, dei Paesi Bassi, della Norvegia, della Svizzera, della Danimarca e dell' Austria. Il terzo è adottato dalla Baviera, dal Belgio, dalla Grecia e dalla Prussia (1). In quest'ultimo è da notare che, oltre alla Suprema Corte ordinaria, l' art. 95 della Costituzione permette la formazione di una Corte Speciale, purchè vi sia il consentimento delle Camere, per giudicare i reati di lesa maestà, e per i crimini contro la sicurezza interna ed esterna dello Stato.

Gli stati che hanno preferito il secondo sistema, non son tutti di accordo circa il modo di formare la Corte di Giustizia straordinaria. Nella Svizzera e nell' Austria-Ungheria, i giudici di essa sono nominati nell' una dall' Assemblea federale (art. 97), nell' altra dalle due Delegazioni, ciascuna delle quali presenta una lista di 24 individui, scelti tra i giureconsulti dei due regni, e l' altra ha il diritto di rifiutarne 12: si che i restanti 24 costituiscono la Corte di Giustizia (art. 17). Nel regno di Wurtemberg e in quello dei Paesi Bassi si è diviso il diritto di nomina tra il re e l' Assemblea; nel primo il re elegge metà dei giudici, tra cui il presidente, l' altra metà l' assemblea (art. 196): nell' altro il re li sceglie tra la lista dei candidati che l' assemblea gli presenta (art. 158). L' Alta Corte però

(1) LAFERRIERE ET BATBIE. *Les Constitutions d' Europe et d' Amerique.*

Digitized by Google

nei Paesi Bassi, oltre a giudicare i ministri accusati dalla Camera dei rappresentanti, ha le attribuzioni di Corte di Cassazione, e quelle speciali per le azioni civili in cui sia interessato il re e la sua famiglia, o lo Stato: è inoltre tribunale penale speciale per i membri del parlamento, e gli alti funzionarii civili e militari. Nella Norvegia e nella Danimarca si è cercato ottenere l'equilibrio per altra via, riunendo cioè insieme i magistrati supremi e i rappresentanti della nazione; epperò nella Norvegia la Corte di Giustizia (Rigsret), si compone dei giudici di Cassazione e del Senato (Lagthing) ed è preseduta dal presidente di questo (art. 86): nella Danimarca similmente il *Rigsret* è costituito dai membri della Cassazione e da un numero corrispondente di membri del Landsting, nominati da questa stessa assemblea ogni quattro anni (articolo 68).

In Germania, la Corte Suprema dell'impero giudica i reati di alto tradimento commessi contro la persona dell'imperatore o contro l'impero. Per i singoli Stati poi, nel Granducato di Baden il tribunale speciale è composto del Sovrano, dei capi delle famiglie signorili, del vescovo cattolico, del prelato protestante, di otto delegati della nobiltà aventi proprietà feudale, di due delegati dell'università, di otto membri nominati dal Granduca, del presidente e di otto giudici della Corte di Stato. Nella Baviera la Corte di Giustizia è composta dal presidente e da sei giudici del tribunale supremo di Monaco e da dodici giurati sorteggiati dalle liste di cinquanta nomi ciascuna che si presentano dalle diete provinciali.

Nella Svezia l'Alta Corte è presieduta dal presidente della Corte di Appello di Stocolma, ed è costituita dai presidenti delle altre circoscrizioni amministrative, da quattro membri più anziani del tribunale supremo, se si tratta di giudicare i consiglieri di Stato

Digitized by Google

(ministri) o da quattro Consiglieri di Stato più anziani, se si tratta di giudicare i membri del tribunale supremo, dal generale in capo del corpo di armata di Stocolma, da due consiglieri anziani della Corte di Appello di Stocolma, dal più anziano consigliere di ciascuna alta amministrazione.

II.

13. La competenza speciale per ragione personale costituisce un privilegio — 14. Opinione del Nocito e sua confutazione — 15. Il foro privilegiato non è utile ai senatori — 16. Pericoli pei giudicabili.

13. Conosciute le origini del tribunale politico, riesce agevole, esaminando quest'istituto sotto il punto di vista giuridica, convincersi che esso sia in opposizione coi principii cui si vogliono informate le moderne costituzioni.

È a distinguere la duplice competenza del supremo tribunale: quella propriamente politica o per la sola indole del reato che è chiamata a giudicare, o e per l'indole del reato che per la qualità ufficiale del colpevole; dall'altra eccezionale esclusivamente *ratione personae*. La prima ha potuto avere il suffragio di eminenti pubblicisti, che cercano giustificarla con ragioni che, come vedremo, non sono invulnerabili: l'altra costituisce un puro e proprio privilegio di foro.

14. Il Prof. Nocito, stabilito che l'Alta Corte è istituzione politica, sia perchè eminentemente politico il corpo che la costituisce, sia perchè chiamata a giudicare coloro che esercitano il potere dello Stato; ritiene che permane in essa l'indole politica allorchè giudica i suoi membri anche per reati comuni: dal perchè il foro speciale concesso ai senatori « è una

Digitized by Google

garenzia dei membri della Camera vitalizia, come la preventiva autorizzazione a procedere in via penale contro un deputato data dalla Camera dei deputati è garenzia de' membri della Camera dei deputati. Con questo speciale foro il Senato è chiamato non solo a custodire la libertà e indipendenza dei senatori contro le possibili ingerenze del potere esecutivo nell' amministrazione della giustizia, ma ancora la dignità e la stima propria, che è legata alla dignità e alla stima dei membri che ad esso appartengono ». (1)

Ma se il foro speciale pei senatori fosse davvero una necessaria garentia politica del Senato, per tutelare la sua libertà e indipendenza contro la possibile ingerenza del potere esecutivo nell' amministrazione della giustizia, e per salvaguardare così la dignità e la stima propria; non dovrebbe ammettersi una simile garentia pei membri della Camera elettiva, contro cui è più temibile l' ingerenza del potere esecutivo? E se per contrario pei membri della Camera elettiva si ritiene sufficiente garentia la preventiva autorizzazione a procedere, e lo è difatti, mentre per essa la Camera elettiva può ostacolare quando lo creda conveniente (e pur troppo ne abusa!) il procedimento penale contro alcuno dei suoi membri; perchè non deve dirsi lo stesso nel rapporto del Senato?

Senonchè lo stesso Nocito quando tratta specialmente di questa competenza speciale del Senato, la dichiara francamente illogica (2), e comincia dal confutare l' opinione del Montesquieu che la riteneva necessaria, per sottrarre all' invidia del popolo a cui sono esposti i grandi e i nobili.

« Quest' argomento, dice l' egregio scrittore, non ha alcun valore, imperocchè il Senato o Camera Alta,

---

(1) loc. cit. § 3.

(2) loc. cit. §. 192 a 195.

Digitized by Google

così detta perchè la sua importanza fu maggiore di quella dei deputati o dei Comuni, è divenuta seconda nei paesi dove non è eletta a suffragio; e se posti in accusa non sono esposti i deputati ai pericoli dell'odio del popolo, non vediamo perchè non lo debbono essere i Senatori. Non potrebbe dirsi lo stesso per le grandi cariche dello Stato civili e militari? ».

« La competenza del Senato sui senatori non può inoltre giustificarsi col principio del giudizio dei pari, imperocchè il medesimo è un principio feudale inconciliabile col principio dell'eguaglianza di tutti i cittadini in faccia alla legge, *qualunque sia il loro titolo e grado*, come si esprime l'art. 24 dello Statuto ».

E quì potrebbe aggiungersi che, ammesso il principio del giudizio dei pari, esso non dovrebbe circoscriversi nella sua applicazione al solo Senato. Se fosse giuridicamente e politicamente sostenibile, non potrebbe negarsi ai deputati di esser giudicati dalla Camera, e a tutti coloro che appartengono ad una corporazione formante parte dell'organismo dello Stato, di non riconoscere altro giudice che la propria corporazione. Giunti a questo punto dovrebbe farsi un altro passo, non potendosi rifiutare le conseguenze che scaturiscono da uno stesso principio: e quindi, trovando allo stato della civiltà presente divisi i cittadini in diverse classi sociali, ciascuno non potrebbe essere giudicato che da coloro che appartengono alla stessa classe, dai *pari*. Ed allora non rimarrebbe che sopprimere l'ordine giudiziario, come uno dei poteri dello Stato, innanzi al quale non è ammessa differenza di grado e di classi: e quindi dovrebbesi ricacciare la società indietro di più secoli, perchè rinunzii a quelle conquiste per le quali tanto si é sofferto e combattuto. Si dirà che queste conseguenze sono esagerazioni che nessuno crede attuabili: e sia. Ma non per queste non sono rigorosamente dedotte del principio del giudizio dei

Digitized by Google

pari: se non possono accettarsi, vuol dire che il principio donde emanano è erroneo. Ed in tal caso dovrà conchiudersi, che il privilegio di foro pei senatori è un avanzo di altri tempi, un anacronismo nel diritto pubblico moderno: e che non si riesce a liberarcene, per le stessi ragioni che non si riesce a spogliarci dei pregiudizii, anche dopo averli per tali riconosciuti.

Insomma, questo foro eccezionale pei senatori si vuol ritenere come una garentia politica per l'alto consesso, o come un favore in riguardo alla eminente dignità dell'ufficio? La prima ragione è affatto destituita di fondamento, poiché alla tutela dell'indipendenza dei senatori, e a metterli al sicuro di fronte al governo o al potere giudiziario, sarebbe sufficiente garentia, come lo é per i deputati, la previa autorizzazione del Senato per potersi contro di essi procedere penalmente. Col concedere l'autorizzazione si riconosce legale il procedimento penale non solo, ma sorretta da prove l'imputazione: ed in questo caso il senatore o il deputato dev'esser giudicato come ogni altro colpevole, se non vuol negarsi l'eguaglianza giuridica di tutti i cittadini innanzi alla legge, indipendentemente dai loro titoli, gradi e condizioni sociali.

Se invece vorrà dirsi che la competenza eccezionale del Senato sui senatori è stabilita in riguardo alla loro dignità e per mantenerne il prestigio; allora è facile rispondere col Nocito che « il prestigio dell'autorità non è il prestigio dell'uomo, ma della legge, non è la vana apparenza, ma la solenne affermazione della giustizia, la quale deve trattare ciascuno secondo che merita ». E perchè mai chi è rivestito di alta dignità, se commetta un reato, deve esser trattato con maggiori riguardi a differenza degli altri cittadini; mentre, appunto perchè collocata così in alto, può e deve meglio guardarsi dal delinquere?

15. Ma è poi veramente un favore pei senatori

Digitized by Google

il foro speciale? Vi son buone ragioni per dubitarne. Un primo motivo di suspicione si desume dall' indole essenzialmente politica del Senato, che lo rende perciò disadatto alle funzioni giudiziarie. Un' assemblea politica non può non esser divisa in partiti, e quindi i componenti di essi sono per ciò stesso adusati a deliberare secondo i criterii e l' indirizzo del proprio partito, anzichè per libera manifestazione del proprio convincimento. Fatene di quest' assemblea improvvisamente un corpo giudiziario, ed è per lo meno assai difficile che essa riesca per poco a sottrarsi alla corrente dei partiti, e a non subire le influenze degli stessi nel compiere le funzioni giudiziarie. Il giudicabile, che è anch' esso membro di questa assemblea, si trova perciò esposto alle simpatie e antipatie di parti: ed il giudizio potrà manifestarsi a lui favorevole o contrario, a secondo di una maggioranza fortuitamente formatasi Epperò da un corpo politico non potrà mai aspettarsi la impersonalità nell' amministrazione della giustizia, tanto necessaria nei collegi giudiziarii: e quindi il giudicabile può esser colpito da una condanna ingiusta o sottratto a un giusto castigo.

16. E un altro pericolo corre la giustizia, amministrata dalle assemblee politiche, derivante dall' indeterminazione del numero dei giudici. Si è voluto credere che la competenza speciale del Senato sia consigliata dalla necessità di non esporre chi è collocato troppo in alto al giudizio del magistrato ordinario, che può essere fuorviato o dalla pubblica opinione o da altre estranee influenze. Ebbene niente di più inesatto, A prescindere che, dovendo giudicare di reati comuni, non è giustificato il timore che la pubblica opinione possa spiegare la sua influenza, o il governo la sua ingerenza, solo in riguardo della qualità del giudicabile; se pure ciò fosse temibile, il pericolo si rende maggiore quando al giudice ordinario, non creato apposta

Digitized by Google

per quel giudizio, viene a sostituirsi un collegio di giudici di numero indeterminato. Sarà facile, coi maneggi di parte e del governo; ottenersi una maggioranza favorevole o contraria, ed in tal caso il giudizio potrà essereil risultato di queste arti destramente adoperate.

Un altro pericolo deve riconoscersi nello spirito di corpo che potrebbe, nel giudicare i suoi membri, indurre questo tribunale a severità o a indulgenza, dilungandosi nell' un caso e nell' altro da un giudizio imparziale. In Italia si è manifestata la tendenza nel Senato alla severità; tanto che nei pochi casi datisi di senatori sottoposti a procedimenti penali, pochissimi sono stati giudicati dal Senato; poichè gl' imputati si sono affrettati a dare le loro dimissioni per esser tradotti innanzi ai magistrati ordinarii. Epperò ben dice il Nocito che « la garenzia del giudizio si risolve invece in una mancanza di garenzia, perchè si dà al senatore per giudice quello stesso Senato, il quale non può non credersi offeso dal reato che ha commesso il senatore, perchè ne ha compromesso la dignità e il decoro ».

É d' augurarsi dunque che in Italia si affermi davvero il principio dell' eguaglianza di tutti innanzi la legge, facendosi sparire un privilegio di foro che nessuna ragione vale a giustificare. Questo privilegio, sparito da tutte le altre costituzioni moderne, è conservato soltanto nell' Inghilterra, nella Spagna e nell' Olanda. In quest' ultima risponde almeno ad un concetto logico, perché esteso ai membri del Parlamento e agli altri funzionarii: posto che sia una garenzia in ragione dell' alto ufficio tenuto dall' imputato, doveva comprendere tutti gli altolocati. Per la Spagna si spiega con l' indole e le tradizioni di quel popolo, che tiene ad invocare come privilegi, anche diritti inerenti alla personalità umana. In Inghilterra fa parte della storia costituzionale della nazione e può andare in di-

Digitized by Google

suso e trasformarsi, come tutti gli altri istituti di diritto pubblico, ma non abolirsi. In Italia rimane sol perchè si è preso da sacro orrore quando si parli di modificare una sillaba dello Statuto: quasi che fosse possibile con ciò impedire il lento ma continuo trasformarsi delle istituzioni.

III.

17. La competenza del Senato pei reati politici, può tradursi in arbitrio del governo — 18. Incompatibilità di essa col principio d' indipendenza del potere giudiziario — 19. Pericoli pei giudicabili. — 20. Ragioni per doversi sopprimere il foro eccezionale

17. Se la competenza giudiziaria del Senato *ratione personae* è un avanzo dell' epoca dei privilegi, la sua competenza *ratione materiae* è la negazione di un diritto riconosciuto così dal nostro statuto che da quelli di tutti gli altri stati costituzionali, il diritto cioè di ogni cittadino a non esser sottratto al suo giudice naturale. Questo diritto è limitato dall'art. 36 del nostro statuto che, a somiglianza della costituzione francese del 1814, stabilisce che il Senato è costituito in Alta Corte di Giustizia con decreto del Re per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato.

E qui una prima osservazione. Il ricordato articolo designa per quali reati si possa esser tradotti innanzi al Senato costituito in Alta Corte di Giustizia, ma lascia alla discrezione, cioè all' arbitrio del governo, scegliere nei singoli casi il foro che meglio gli convenga per giudicare gl' imputati di detti reati: secondo che vogla, esso può sottrarli o no all' autorità giudiziaria ordinaria. Sicchè, pei reati contro lo Stato, è dato ai

Digitized by Google

rappresentanti di esso la scelta del giudice; mentre appunto in siffatti giudizii son più che in altri necessarie le garentie pei giudicabili.

Impressionato dalle gravi conseguenze a cui potrebbe menare la incensurabile facoltà del governo nella scelta del foro pei reati politici, il Nocito, ricordando l'art. 1 del regolamento del Senato, col quale è detto che, costituitosi esso in Alta Corte di Giustizia per giudicare dei crimini di alto tradimento, con ordinanza preliminare *statuisce sulla sua competenza*, opina che questo giudizio sulla competenza non sia soltanto giuridico, ma politico: « cioè non deve il Senato soltanto vedere se i reati dei quali è chiamato a giudicare abbiano il carattere proprio di questi delitti; ma se è necessario altresì che ne giudichi il Senato, allorchè potrebbero giudicarne i tribunali ordinarii. Troppo sarebbe se il Senato dovesse ubbidire ai cenni del potere esecutivo: ed il Senato che ha il sindacato sulle misure d'amministrazione che prende il ministero con reali decreti, non potesse rifiutarsi ad ottemperare ad una misura di alta amministrazione, con la quale si sospende il corso della giustizia ordinaria, e si deroga al principio che i cittadini devono essere giudicati dai giudici naturali. Togliere al Senato quest' attribuzione sarebbe lo stesso che consacrare l'arbitrio dei tribunali eccezionali, ed ammettere che il Senato non si debba render ragione del perchè un cittadino è stato distolto dai suoi giudici naturali per esser deferito al potere eccezionale dell' Alta Corte » (1).

L' opinione del Nocito se non ha fondamento giuridico, mette in rilievo gl'inconvenienti della competenza eccezionale del Senato, e, per ovviarli, se ne vorrebbero creare altri, torturando il testo della legge con

(1) Loc. cit. § 159.

Digitized by Google

interpretazioni che non si possono per niun verso giustificare. Che il Senato debba, come ogni altro giudice, giudicare preliminarmente della sua competenza, s' intende di leggieri e indipendentemente dal primo articolo del regolamento. Ma questo giudizio va inteso nel senso che, stabilito con la legge di quali fatti debba conoscere, il giudice sia tenuto preliminarmente ad esaminare se la specie rientri in alcuna delle ipotesi prevedute.

Ora, se l' art. 36 dello Statuto prescrive che il Senato possa esser costituito con decreto reale in Alta Corte di Giustizia per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato; è evidente che esso, per giudicare della sua competenza, debba arrestarsi allo esame se nel fatto denunziato si riscontrino oppurnò gli estremi del delitto di alto tradimento o di attentato alla sicurezza dello Stato. Questi estremi riconosciuti, la sua competenza è accertata, e non può declinarla per motivi politici; poichè nel ripetuto articolo 36 non è detto che, posta l' esistenza di alcuno dei reati ivi indicati, il Senato possa rifiutarsi a giudicarne. Dippiù, secondo l' opinione del Nocito, non si farebbe che sostituire un arbitrio all'altro, o, per dir meglio, ammettere la coesistenza di due arbitrii fra sè contraddicentisi: quello del governo di convocare il Senato, quando lo creda, per giudicare i reati politici; e quello del Senato di rifiutarsi, quando lo creda, a giudicarne. Ci consenta l'egregio Prof. Nocito, non è la sua la migliore delle soluzioni per sorreggere un istituto difettoso.

18. Ammessa dunque la facoltà assoluta del governo a scegliere il foro pei reati politici, spicca evidente la contraddizione tra due istituzioni che son nate gemelle, quando negli stati moderni si è passato dalla monarchia assoluta al regime costituzionale: voglio dire l' Alta Corte di Giustizia e la giuria.

Digitized by Google

Non è questo il luogo di discutere se la giuria sia oppurnò essenziale ed inseparabile dalle libere istituzioni, e se debba perdurare anche quando si giungesse a costituire fortemente il potere giudiziario, mettendolo al coperto dall' ingerenza diretta del potere esecutivo, e da quella indiretta, molto più perniciosa, del parlamentarismo. È indubitato non dimeno che, riportandoci all'epoca del suo apparire nel continente europeo, essa fu una vera conquista della libertà, e segnò la condanna di tutte le giurisdizioni penali eccezionali, che facevano della giustizia un' arma politica. Si aggiunga che allora la magistratura era affatto ligia al governo, che ne aveva in mano le sorti senz' alcun controllo: e quindi se mostrava imparzialità e indipendenza quando si trattava di giudicare del *mio* e del *tuo* tra privati o anche in confronto dello Stato, ente patrimoniale, ovvero dei reati comuni; diveniva un vero strumento di tirannia quando doveva occuparsi di fatti che avessero avuto, sia pur lontanamente, un' importanza politica. Ecco perchè sotto l' impressione di fatti allora recentissimi, quando potevano dovunque contarsi a migliaia le vittime del dispotismo esercitato, per serbare le apparenze della legalità, col ministerio del giudice, la giuria fu salutata come una redenzione, e lo era di fatto.

Ora, dicevo, non è una contraddizione ammettere la giuria appunto come guarentigia dei cittadini di fronte ai giudici, su dei quali potrebbero esercitarsi delle estranee influenze, e negare questa guarentigia quando ne è maggiore il bisogno: quando cioè siasi accusati di fatti che abbiano carattere politico? E non è più strano ancora sostituire in questi casi ai giurati un tribunale d' indole politica: quello cioè che meno di ogni altro può sottrarsi alle influenze e alla ragione politica? Questo sconcio è ora eliminato quasi in tutti gli Stati costituzionali: ed anche dove l' Alta Corte

Digitized by Google

giudica degli attentati alla sicurezza dello Stato, essa non è costituita da un' assemblea politica, ma da un corpo esclusivamente giudiziario.

19. Se un tribunale d'indole politica per giudicare dei reati politici, è sempre per la giustizia un pericolo; questo diverrà anche maggiore e più allarmante, quando il tribunale politico sia un corpo di nomina regia, cioè governativa, com' è in Italia il Senato.

Si è notato di sopra come uno degli inconvenienti dell' Alta Corte di Giustizia sia l' indeterminazione del numero dei giudici, che indifferentemente potrebbero ridursi appena a tre, come accade di frequente in Inghilterra, ovvero sommare a più centinaia: e si aggiunga che col procurare le astensioni o l' intervento di coloro che hanno diritto a prender parte in questi giudizii, il governo o i partiti hanno il mezzo di far valere la loro ingerenza. Col Senato di nomina regia, ed anch'esso di numero indeterminato, può avvenire qualche cosa di più grave, quella di spostare la maggioranza con l'*infornata* di nuovi senatori fatta al momento opportuno. Ed allora chi potrà impedire al governo, il quale pei reati politici ha la scelta del foro, di scegliere anche singolarmente i giudici, quando sia in corso d' istruzione un processo per reati politici, che esso abbia prestabilito di deferire al Senato?

Ma vi ha dippiù. Il governo, si è veduto, può provocare il giudizio del Senato pei reati di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato. Quali saranno le condizioni per riconoscere nel fatto incriminato l' alto tradimento o l'attentato alla sicurezza dello Stato? Nessuna legge le predefinisce, nè crede che il potrebbe. I giuristi si sono affaticati intorno al difficile tema, ed hanno stabilito teoriche, aprendo il campo a inestricabili controversie.

Suppongasi pure che si potesse riuscire ad un accordo. e fissare norme certe per distinguere il reato

Digitized by Google

politico dagli altri reati; non per questo si eliminerebbe la possibilità di far passare per reati politici quelli che tali non siano. Ed invero, il governo per l'art. 36 ha la facoltà di costituire il Senato in Alta Corte di Giustizia, ogni qualvolta creda siasi commesso un reato di alto tradimento o di attentato alla sicurezza dello Stato. Chi è che deve giudicare se per quel fatto pel quale il Senato è stato costituito in Alta Corte di Giustizia, sia oppurnò essa competente: cioè se trattasi oppurnò di reato politico? Si è già detto, la stessa Alta Corte di Giustizia: e il suo giudizio sulla competenza non potrebbe essere censurato da nessun' altra magistratura, non essendovene al di sopra del Senato. Ora, dimostrata la possibilità per un Senato di nomina governativa di essere affatto ligio al governo, che può alla sua volta alterarne la maggioranza con l'introdurvi all'occorrenza in gran numero sue creature, è facile persuadersi che questo tribunale politico avrebbe in sua mano il potere di perturbare il corso della giustizia, e surrogarsi a beneplacito del governo ai magistrati ordinarii. Il che vuol dire affidare la giustizia alla tirannia delle fazioni, ben più terribile del dispotismo monarchico.

Ma anche senza giungere a questi estremi, pur non trascendendo in arbitrii sconfinati, nei limiti stessi della legge, con la dizione elastica dell'art. 36, potrebbesi per un gran numero di reati invocare dal governo il giudizio del Senato. Che cosa è infatti il reato politico se non l'azione tendente ad abbattere o vilipendere le istituzioni dello Stato? Una pubblica dimostrazione fatta attorno ad una bandiera che non sia quella nazionale, lo sfregio all'emblema dello Stato, l'offesa al Re o alle istituzioni costituzionali, le grida sediziose e così via, possono definirsi altrettanti reati politici, e deferirne i colpevoli al giudizio del Senato. Sicchè non solo per reati gravi al governo, in forza

Digitized by Google

dell' art. 36, è data facoltà di sostituire alla Corte di assise l' Alta Corte di Giustizia; ma può tradurre innanzi a questa coloro che dovrebbero essere giudicati dal tribunale o anche dal pretore per fatti costituenti semplici contravvenzioni.

20. Comprendo di leggieri mi si potrebbe osservare che tutti gl' inconvenienti fin quì rilevati siano semplicemente ipotetici; mentre nel fatto la nostra storia costituzionale ci apprende che dal governo non solo non si è abusato della facoltà conferitagli, ma non ne ha usato affatto: non essendosi dalla proclamazione dello statuto finoggi costituito nessuna volta il Senato in Alta Corte di Giustizia per giudicare di reati politici; meno il caso dell' ammiraglio Persano, il quale, perchè senatore, non avrebbe potuto esser giudicato che dal Senato. Quindi non esservi ragione di allarmarsi per una disposizione di diritto positivo costituzionale destinata a restare lettera morta.

É facile rispondere che appunto per ciò dovrebbesi eliminare dallo statuto una disposizione che non può avere pratica applicazione: e ciò per due ragioni che vicendevolmente si completano.

Non è un fatto irrilevante o puramente accidentale quello che pei reati politici non si sia mai pensato dal governo di ricorrere all' Alta Corte di Giustizia. Nè può dirsi che a ciò non siasi addivenuto per non essersi verificati dei reati politici di una certa importanza da meritare si facesse ricorso a questo solenne giudizio: basterebbe ricordare i fatti di Montelupo e di Filadelfia, il caso di Passannante, quello di Lobbia, il deplorevole processo de Vecchi, le dimostrazioni anarchiche che ora si ripetono sistematicamente nel primo maggio e le sommosse della Sicilia e della Lunigiana, per conchiudere che se non si è creduto deferire questi reati all' Alta Corte di Giustizia, è perchè sarebbe stato un atto impolitico che avrebbe perturbato la coscienza

Digitized by Google

pubblica e scossa la fede nelle istituzioni, ove dal governo si fosse mostrata debolezza col dubitare della magistratura ordinaria, e sostituire ad essa un' altra d' indole politica. Lo stesso avverrà sempre che ricorrino simili casi: quindi devesi fare assegnamento sulla prudenza di chi regge le sorti dello Stato, perchè non discostandosi dalla buona consuetudine, non voglia avvalersi di una facoltà che è pericoloso usare. A che dunque affidarsi esclusivamente alla prudenza di uomini che rapidamente si avvicendano al timone dello Stato, col lasciare in loro potere un' arma, di cui sarebbe grave errore avvalersi?

Nella stessa Inghilterra, così tenace alle sue consuetudini, si nota l'inopportunità al presente di un giudizio straordinario pei reati politici, non essendovi più ragione di diffidare della magistratura sciolta da ogni soggezione del potere esecutivo. Ma in Inghilterra, scartata un' istituzione come non più consentanea alle condizioni del tempo, non vi è bisogno decretarne esplicitamente la soppressione: basta che vada in desuetudine, o che altri atti del parlamento statuiscano in modo diverso sullo stesso obietto, perchè più non si abbia ad invocare. Nel continente ciò non è possibile coi nostri statuti architettati sistematicamente tutti di un pezzo e non già formatisi lentamente e potrebbesi dire, quasi spontaneamente con l' uso delle franchigie costituzionali: quindi ad eliminare una disposizione statutaria non più attuabile, non vi è altro mezzo che sopprimerla.

E qui a ciò consigliare soccorre l' altra ragione. Non è bene cullarsi nella certezza che il governo, come si è guardato da un atto imprudente fino ad oggi, sia per guardarsene in appresso, facendo sì che rimanesse per tal modo col non uso abolita di fatto una disposizione dello statuto, senza metter questo in discussione. Tale supposizione si appalesa non abba-

Digitized by Google

stanza fondata a chi considera la storia degli avvenimenti politico-sociali svoltisi in Italia nella seconda metà di questo secolo, e metta a riscontro le idee etico-politiche di quaranta o di trenta anni dietro con quelle di oggi: l'entusiasmo che allora destavano le istituzioni costituzionali, e il discredito, forse esagerato, in cui oggi sono cadute. Allora un grande e nobile ideale dominava le menti colte e le masse, quello della ricostituzione politica della patria, del risorgimento nazionale, dell'affrancamento dalla soggezione straniera: e le parole *siam fratelli, siam stretti ad un patto* si ripercuotevano negli animi come l'espressione del sentimento di tutti gl'Italiani. Raggiunto questo scopo, a cui tanti generosi sacrificarono vita ed averi, i pochi di essi rimasti superstiti si ritrassero sdegnosi, per estinguersi nell'oblio, all'apparire di falangi innumerevoli di *martiri*, che, come nugoli di locuste, si calarono sterminatrici sui campi per divorare il frutto dei sudori altrui. I martiri attaccatisi a tutte le pubbliche amministrazioni le intisichirono: di qui la prima piaga, di cui l'Italia fin dai primi anni del suo risorgimento fece lagrimevole mostra, cioè una burocrazia boriosa, ignorante ed inutile: giacchè, per gittar l'offa ai famelici, si creavano impieghi, moltiplicandosi ed intricandosi i pubblici servizii: appunto per venirne a capo con maggiori difficoltà e col maggior danno pubblico e privato.

Il male era troppo appariscente perchè non si pensasse, per lo meno, ad attenuarne le tristi conseguenze: quindi si diè mano al lavoro di riorganizzazione. Ma questo lavoro serio poteva portarsi a fine con un parlamento aperto con facilità ai mediocri e agli intriganti, nel quale i pochi uomini di carattere integro e di mente elevata non possono trovar posto che a gran disagio? Ed ecco l'altra piaga, che non è propria del nostro paese, ma è comune agli altri Stati costituzionali

Digitized by Google

il parlamentarismo che tutto corrompe e tutto discredita. Sparite le nobili figure di quei grandi che, senza distinzione di partiti, dalla vita pubblica nessun utile personale ritraevano, ai Cavour, D'Azeglio, Lamarmora, Ricasoli, Lanza, Rattazzi, Minghetti ed altri illustri, succedettero uomini che, o nulla fecero per l'Italia, o se, per imprudenza giovanile, rimasero inconsciamente coinvolti nelle vicende politiche, hanno cercato da questo fortuito martirio ritrarre il maggior utile, col fare della politica e del patriottismo una speculazione, l' unica sorgente di facili e misteriosi guadagni. Scomparsi quindi i partiti, per diverse vie tendenti allo stesso fine, il pubblico bene, il parlamento si è diviso in gruppi, ciascuno dei quali non rappresenta che gl' interessi proprii: mirano a questo scopo di pervenire al potere, e stendono su tutto il paese una fitta rete d'intrighi. Non si vuol dire per questo che, insieme ai politicanti, non possono pervenire al potere anche uomini onesti e capaci; ma costoro o debbono acconciarsi alle esigenze dei gruppi, del cui sostegno han bisogno, ovvero, sopraffatti, ritrarsi dal governo spontanei o costrettivi, appalesando l' impotenza di adoperarsi nel pubblico interesse, dove quello privato o di campanile è l' unica guida dei rappresentanti della nazione.

Di qui il vertiginoso succedersi dei governanti e il vaniloquio delle assemblee politiche, la cui fecondità legislativa è in ragione diretta della degenerazione della prole. È sconfortante il fenomeno cui assistiamo, quello della voracità del parlamento a distruggere le proprie leggi. Appena nate son condannate a morire, per cedere il posto ad altre: quando non si preferisca farle rimanere ineseguite, o perchè s' incontrino difficoltà insuperabili, che pur non si erano prevedute, o perchè così piace a coloro che l' avversarono e rimasero in minoranza, e poi, coalizzatisi con gli stessi fautori di esse s'impongono ai ministri, i quali, debbono cedere, se non preferiscono farsi rovesciare.

Digitized by Google

In questa condizione di cose così sfavorevole, chi ne assicura che in un momento difficile, quando il paese sia agitato, (il che è ben da temersi, non per cause politiche ma per cause sociali: e gli esempi sono pur troppo recenti), una fazione non giunga ad impossessarsi del governo e renda più terribile la lotta col ricorrere al giudizio politico, violando la costituzione senza uscire dalla legalità, e rinnovando il tristo spettacolo dei tribunali straordinarii, pur senza dilungarsi dallo Statuto? Ecco perchè, riconosciuta pericolosa la competenza eccezionale del Senato pei reati politici, meglio che affidarsi al senno dei governanti perchè la lascino cadere in desuetudine, sarebbe più prudente cancellarla dallo Statuto.

IV.

21. Indole del Tribunale politico per giudicare i ministri — 22. Inidoneità del Senato di nomina regia — 23. Proposte del Nocito e confutazione — 24. Preferibilità del sistema americano di scindere il giudizio politico dal penale — 25. Non sottoposti ad accusa dalla Camera dei deputati, spetta all' autorità giudiziaria giudicare i ministri anche pei reati commessi in tale qualità.

21. Rimane a dire della competenza giudiziaria del Senato sui ministri accusati dalla Camera dei deputati.

Scrive in proposito lo Story che « le qualità importanti, che si debbono cercare per la formazione di un tribunale per un giudizio politico sono, l' imparzialità, l' integrità, il sapere, l' indipendenza: se una di queste qualità venga a mancare, il giudizio sarà radicalmente cattivo. Per assicurare l' imparzialità, il tribunale deve essere in certa guisa isolato dal potere e dalle passioni popolari, dall' influenza dei pregiudizii locali, e dall' influenza ben più dannosa dello spirito dei partiti » (1).

(1) Sez. III, art. 1.

Digitized by Google

Poste queste condizioni come indispensabili per la costituzione del tribunale politico, lo Story, avvalendosi di argomenti non invulnerabili, cerca dimostrare che nel Senato si trovi l'imparzialità e l'indipendenza. Pur tuttavolta quest'esimio scrittore non disconosce le gravi difficoltà che si affacciano al riguardo, specialmente dove il Senato è del tutto elettivo come in America: ed è costretto a confessare che son ben poche le disposizioni dello statuto di questa più controversa.

Invero, ciò che è più da temersi nei giudizii politici si è che il criterio del giudice, anzichè libero, sia offuscato dalla passione e dalle ire dei partiti: che non abbia a prevalere sul freddo esame dei fatti l'opinione pubblica, la quale in simili casi si vien formando dietro i maneggi dei capiparte, che il più delle volte promuovono le accuse a solo scopo di soppiantare gli alti funzionarii dello Stato ed occuparne le cariche. Il Senato offre esso tutte le guarentigie per salvaguardare da tali pericoli? Non sembra potersi affermare: molto meno quando si parli del Senato americano, il quale, adagiandosi sulla base dell'elezione popolare, partecipa della stessa natura della Camera dei rappresentanti; ed è quindi soggetto a quelle stesse influenze, a quelle stesse passioni che per avventura provocarono l'accusa. Dovrebbe perciò convenirsi col Jefferson che il giudizio politico è il mezzo più opportuno per darsi in braccia ad una fazione, scacciando tutti quelli che pensano diversamente.

Nondimeno, di fronte al notato inconveniente, sorge imponente la necessità di deferire ad un tribunale politico i ministri accusati dalla Camera dei deputati per fatti politici: e, ove il Parlamento è diviso in due Camere, nel Senato deve riconoscersi il corpo politico più idoneo per giudicarne. Una funzione tanto delicata, osserva lo Story, qual'è quella di un giudizio politico cioè di un giudizio in cui è interessato tutt'intero il

Digitized by Google

paese da una parte, e dall' altra la reputazione e l' onore degli uomini che occupano i posti eminenti dello Stato, non può sottrarsi ad ogni sorveglianza, lasciandolo all' esame di un tribunale comune, il quale probabilmente non è capace di valutare la natura del fatto e l' importanza di esso. Bisogna quindi trovare un tribunale che, mentre giudica di un fatto sulle prove di accusa e di discolpa, partecipi della natura politica per attribuire a questo fatto il valore che merita. Ora, chi più del Senato sarà idoneo a compiere quest' alta ed importante funzione? I senatori abituati a guardare le difficoltà delle grandi relazioni politiche, sono, per ciò stesso, i più capaci per pronunziare sulle accuse che toccano o accordi fatti con gli stranieri, o interessi politici interni.

Così ragiona lo Story: ma si potrebbe osservare all' illustre pubblicista americano, che per gli Stati Uniti non possa sostenersi in modo assoluto l'inidoneità dei tribunali ordinarii a giudicare dei fatti politici. Vi è ivi la Suprema Corte, che ha una vita e una competenza più politica che giudiziaria; epperò ben potrebbe giudicare i ministri accusati dalla Camera dei rappresentanti, trovandosi nei suoi membri, meglio che nei senatori, riunite le due condizioni necessarie per siffatti giudizii, essendo essi ad un tempo giureperiti ed uomini politici. Negli Stati europei invece la magistratura vive estranea alla politica, e non sarebbe perciò in grado di valutare, dal lato politico, l' accusa dei deputati a carico dei ministri. Inoltre, eliminata l' Alta Corte di Giustizia, non resterebbe che tradurre i ministri innanzi la Corte di Assise; ed in questo caso anche i sistematici ammiratori del giurì troverebbero ridevole il sottoporre ai giurati complicate quistioni d' indole politica, per giudicare della condotta di un ministro di Stato. Oltredichè, colui che giudica di un' accusa siffatta, dovrebbe trovarsi in un grado di capacità e di

Digitized by Google

autorità superiore all' accusatore: se a questi sia inferiore, per lui l' accusa potrebbe avere il valore o di dimostrata reità, o di una vera condanna, cui null'altro manchi che la forma; ed egli ve l' appone. Nell'ipotesi di una pubblica accusa, gli accusatori sono i rappresentanti del popolo: se dovessero giudicare i giurati, cioè gli elettori, costoro vedrebbero nell' accusato quegli che attentava alla pace e alla ricchezza pubblica, che era sul punto di compromettere il paese, e si sarebbe caduti nei suoi lacci, se lo zelo e l'accorgimento dei loro rappresentanti non l' avessero sottratti all'imminente pericolo. La posizione quindi dell' accusato sarebbe di troppo compromessa innanzi al giurì, che ravviserebbe in lui un terribile nemico, e negli accusatori gli amici, i difensori della patria.

Questi inconvenienti sono eliminati col deferire i ministri al giudizio di un corpo politico, il solo capace di giudicarli, com' è il Senato, collocato in posizione più eminente degli accusatori. Nondimeno, ove il Senato sia elettivo, come negli Stati Uniti, non si evita l' altro inconveniente, il difetto d' indipendenza. I senatori eletti temporaneamente dal popolo, debbono per necessità risentire l' influenza popolare, quasi allo stesso modo che i deputati; epperò innanzi ad essi malagevole è la condizione degli accusati, che non possono riconoscere nei loro giudici l' imparzialità di persone estranee alla lotta dei partiti.

22. Ma se il Senato elettivo non presenta sufficienti guarentigie per giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati, queste guarentigie si troveranno in un Senato di nomina regia?

Si è già notato che il Senato di nomina regia non risponde ad alcuna delle sue funzionalità: e, come oggi è in Italia, sotto le sue splendide apparenze, nasconde il vuoto, l' inerzia. Come corpo legislativo esso ha tacitamente rinunziato al suo potere, contentandosi

Digitized by Google

più modestamente di funzionare come ufficio di registrazione delle leggi votate dalla Camera dei deputati. Di fronte al governo non ha forza di resistenza, perchè il governo, sempre che gli piaccia, può formarsi la maggioranza a suo grado: e tutta l' importanza politica di esso si riduce a qualche notevole discorso pronunziato da qualcuno degli uomini eminenti che racchiude nel suo seno; ma tutto finisce lì: sono le ultime manifestazioni di vita in un corpo moribondo.

Da questa condizione di cose, alcuni vanno difilati alla conseguenza che una seconda camera legislativa sia affatto inutile, e vorrebbero soppresso senz' altro il Senato: altri lo vorrebbero, ma elettivo. Più opportunamente, contro questi due sistemi, si è osservato che la Camera unica, specialmente col regime monarchico, si troverebbe presto in conflitto col potere sovrano, cioè col governo, e, non potendo a lungo insieme coesistere, si arriverebbe all' assorbimento dell' una o dell' altro. Il Senato elettivo non sarebbe che una duplicatura, anche quando, con metodi complicati, le due camere non si facessero derivare dalla stessa base elettorale.

Il sistema più razionale, l' unico razionale, rispondente all' indole e allo scopo dell'istituzione, si è quello di costituire a lato della Camera elettiva, il Consiglio degli anziani, il Senato, come suona la parola, nel quale avessero posto gli uomini sperimentati nella cosa pubblica, com' era nell' antica Roma, per correggere le proposte o troppo avventate fatte dalla Camera dei deputati, o di difficile attuazione. Così solo s' intende l' ufficio di moderatore che si attribuisce al Senato; ma che oggi non più si esercita per difetto di vitalità.

Il nostro Statuto a questo concetto è ispirato stabilendo le categorie dalle quali debbano eleggersi i senatori. Senonchè dà facoltà al Sovrano, cioè al Ministero, di scegliere tra queste categorie le persone

Digitized by Google

che creda collocare in Senato. Come il Ministero usi di questa facoltà non è ignoto ad alcuno. Secondo le esigenze del momento si formano le liste, specialmente all' epoca dell' elezioni politiche, per sbarazzare di molesti competitori i candidati del governo; per premiare qualche grande elettore, o compensare alcuno dei servigi resi a questo o a quell' altro ministro, e così via. È chiaro che con questi criterii, agli uomini meritevoli, salvo rare eccezioni, non saranno aperte le porte del Senato: e questo, perdendo ogni giorno prestigio ed autorità, non potrà rispondere al suo scopo, perchè non rappresenta più la forza intellettiva ed economica del paese; ma diviene il rifugio delle mediocrità politiche, e talora anche di peggio, che in esso trovano un onesto collocamento a riposo. Che diranno i posteri quando apprenderanno che nella seconda metà di questo nostro secolo nel Senato del regno d' Italia non ebbe posto Cesare Cantù, mentre tante altre *celebrità* vi entrarono per meriti scientifici, letterarii, artistici, patriottici, o politici e bancarii?

Stabilite le categorie, coloro che vi appartengono dovrebbero entrare in Senato per diritto proprio, non per elezione governativa. I deputati che, dopo un determinato numero di legislature, non sieno rieletti, coloro che sono stati ministri o sotto segretarii di Stato, quando non faccian parte della Camera dei deputati, i professori universitarii dopo un certo numero di anni d' insegnamento, i prefetti che per un decennio abbiano amministrato le province, i capi delle Corti giudiziarie, i grandi ufficiali civili e militari, i direttori delle amministrazioni centrali, i grandi industriali e commercianti, eletti dal proprio ceto, e non già i grandi proprietarii fondiarii, tutti costoro di diritto dovrebbero sedere in Senato: e così si avrebbe un corpo politico che vivrebbe di vita propria, competente a valutare gl'interessi del paese e a moderare l'esuberanza di vita

Digitized by Google

della Camera elettiva, cui sovente manca la competenza tecnica per elaborare buone leggi.

Costituito in tal modo il Senato, esso sarebbe il solo corpo politico capace di giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati, e assorgere come moderatore tra le passioni dei partiti, gl'interessi politici dello Stato e le esigenze della giustizia. Com' è al presente non offre alcuna guarentigia: non pel paese, che non si vede tutelato dal giudizio del Senato, il quale, essendo emanazione del governo, deve pencolare incerto tra il ministero o i ministri caduti e i rappresentanti del partito avverso che li surrogarono: non per gli accusati, e la ragione è la stessa, la cui sorte non viene affidata ad un giudice indipendente.

E, a meglio rilevare l'inidoneità del Senato, sia elettivo che di nomina regia, a pronunziare sulle accuse politiche a carico dei ministri o degli alti funzionarii dello Stato, giova anche una volta invocare l'autorità dello Story.

Quest' illustre pubblicista, sostenendo che sia preferibile il sistema americano, che limita le conseguenze del giudizio politico, in caso di condanna, alla semplice destituzione del colpevole, il quale poi vien tradotto innanzi ai suoi giudici naturali per l'applicazione della pena, ragiona a questo modo. Il giudizio del Senato, egli dice, è sovente esagerato per lo spirito di parte: le persecuzioni son dettate più dal risentimento delle fazioni che dal bene pubblico; quindi, se si lascia latitudine al Senato di applicare esso la pena, si deve temere riesca ingiusta e non proporzionata al reato. D'altronde la natura di questi reati è tale da rendere impossibile stabilire alcuna regola di proporzione, che determini con esattezza la gravità della colpa e l'estensione del castigo; epperò, togliendo al Senato di pronunziare alcuna pena, si allontana da esso la tentazione di sacrificare, con una pena grave, gli alti funzionarii agli odii politici e alle pretensioni popolari.

Digitized by Google

Non credo possa farsi una critica più severa, più giusta e più autorevole di questa che fa lo Story al Senato come corpo giudiziario. Come conseguenza delle sue osservazioni può conchiudersi, che il giudizio sulle accuse politiche fatte ai ministri, debba sì deferirsi ad un ente politico, solo capace di valutarle; ma che sia nello stesso tempo indispensabile che quest'ente si collochi al di sopra dei partiti e non sia esso stesso soggetto, per la sua intima costituzione, alle vicende, alle passioni, alle intemperanze e alle esigenze delle fazioni.

23. Al Prof. Nocito non poteva sfuggire che il Senato, così com'è oggi in Italia, mal risponda alle condizioni indispensabili per un tribunale politico. Ma, nel suo pregevole lavoro sulla *Alta Corte di Giustizia*, propone delle riforme punto plausibili.

L'egregio scrittore, esposte le ragioni che si adducono in sostegno della competenza giudiziaria del Senato sui ministri accusati dalla Camera dei deputati, cioè l'indole politica del giudizio che esige sia deferito ad un corpo politico, la posizione elevata del Senato, innanzi al quale l'accusato non corre il pericolo di sottostare all'influenza, sia pure morale, che il Parlamento potrebbe esercitare sulle altre magistrature, specialmente se popolari, conchiude così:

« Tutti questi argomenti a noi pare che non portino alla necessaria conseguenza di chiamare il Senato a giudicare dei ministri accusati dalla Camera dei deputati; ma soltanto stabiliscono le regole fondamentali alle quali dovrebbe ubbidire un'istituzione chiamata a giudicare i ministri: cioè che la medesima sia potente com'è l'accusatore, imparziale per garentire l'accusato, ed in ultimo idonea, versata cioè nelle faccende della politica e capace di giudicarle. Ora tutte queste condizioni si trovano appunto nella istituzione di un giurì nazionale. »

« Noi crediamo fermamente che il dare al Senato

Digitized by Google

la facoltà di giudicare i ministri, non soltanto si oppone ai principii dell' amministrazione della giustizia, ma a quelli medesimi del diritto costituzionale. Lo vieta il diritto costituzionale, perchè dando al Senato la facoltà di assolvere i ministri accusati dalla Camera dei deputati, si dà al Senato una preponderanza sui deputati, mentre ordinariamente, nel votare le leggi, il Senato non ha il diritto di rigettare in modo perentorio quello che ha fatto la Camera dei deputati, e dippiù questo potere di rigetto è reciproco. Lo vietano poi i principii del diritto giudiziario, perchè non può presentare tutte le guarentigie di una retta amministrazione della giustizia un tribunale, il quale varia di numero a beneplacito dei membri che intervengono: che non rende possibile l' esercizio della ricusa perentoria: che non permette il ricorso alla Corte di Cassazione e il conseguente rinvio innanzi ad una nuova Alta Corte, e che fa nello stesso tempo da giudice istruttore, da Camera di consiglio, da Sezione di Accusa e da Corte di Assise » (1).

Quindi propone il giurì nazionale, da eleggersi dai giurati di tutto il regno costituiti in collegi, e presieduto dalla sezione penale della Corte di Cassazione.

Ma, se lo consente l' egregio pubblicista, ove si adottassero le sue proposte, non solo non si eliminerebbe alcuno degli inconvenienti da lui rilevati, ma questi sarebbero portati alle ultime conseguenze. Si vuole una istituzione potente, com' è l' accusatore, e idonea nelle cose politiche, epperò capace di giudicarle: e queste condizioni si avrebbero nel giurì nazionale? Chi sarebbero questi giurati, se non gli elettori dei deputati, disposti per ciò a secondarli nelle loro proposte? E secondo quali criterii si dovrebbe presumere in questo giurì, a preferenza che nel Senato, l'idoneità a giudicare di cose politiche?

Dippiù, questo giurì o dovrebbe eleggersi quando già

(1) Op. cit. § 197 a 201.

Digitized by Google

sia stata proposta l'accusa contro i ministri, ovvero normalmente anno per anno, per poi chiamarlo a funzionare allorchè eventualmente dovrà costituirsi l'Alta Corte di Giustizia. Nel primo caso, si procederebbe alle elezioni dei giurati quando già il paese è agitato per un fatto così grave, quale è quello di un'accusa contro i ministri: sotto queste impressioni dovrebbero avvenire le elezioni, e quindi si metterebbero in gioco tutte le influenze, le pressioni e i maneggi, perchè prevalessero i criterii e i propositi di questo o quell' altro partito. In una parola si ricorrerebbe a quel complicato congegno d' intrighi, di violenze, di corruzioni ch'è il fattore di tutte le elezioni e determina il *voto spontaneo* degli elettori. Da queste impure fonti si dovrebbero avere i giudici *imparziali e capaci*, come giustamente li vuole il Nocito, per giudicare i più alti funzionarii dello Stato!

Se invece i giurati nazionali si dovessero eleggere annualmente, salvo a funzionare quando sarà il caso; allora avremmo ogni anno quest'altra elezione, per dare parvenza di vita ad un' istituzione che, dalla proclamazione dello Statuto fino ad oggi, non ha mai funzionato. Si aggiungerebbe un altro ai tanti congegni inutili e dispendiosi, che in Italia, *per amore delle economie*, si moltiplicano così facilmente.

Eppoi, invece di queste spettacolose elezioni, una volta che i giurati nazionali debbono eleggersi tra i giurati ordinarii, varrebbe lo stesso trarne a sorte un determinato numero, uno o due, dalle cento urne delle Corti di Assise, e così si potrebbe star sicuri che ne verrebbe fuori un collegio di galantuomini e di giureconsulti, versati per giunta *nelle faccende della politica!*

Si scandalizza inoltre il Nocito perchè, col sistema vigente, si dia facoltà al Senato di assolvere i ministri accusati dalla Camera dei deputati, cioè una prevalenza su di questa; e che, in caso di condanna, essa venga pronunziata da un numero indeterminato di giu-

Digitized by Google

dici, senza diritto a ricusa, a ricorso per cassazione e susseguenti rinvii.

Ma, posto che dell' accusa politica debba giudicare un tribunale speciale, non può a questo negarsi la libertà di assolvere come di condannare: tranneché non si preferisca il tribunale di Pilato, inchinevole a condannare in omaggio alla volontà del popolo, pur riconoscendo l' innocenza dell' accusato.

Nè regge il confronto tra l'accusa e la proposta di legge, se non si voglia confondere la prima col *bill of attainder*, che in Inghilterra ha fatto tante vittime. Infine, se desta tanta apprensione la facoltà del Senato di assolvere i ministri accusati dalla Camera dei deputati; sarà invece indifferente che questa stessa facoltà l' eserciti un giurì qualunque, sia pure il *giurì nazionale?* Per me, tra i due, trovo più serio il giudizio dato dal Senato, che quello dei giurati, in cause nelle quali sono affatto incompetenti.

In quanto poi agli altri difetti rilevati dal Prof. Nocito, l' indeterminazione del numero dei giudici, che debbano comporre l' Alta Corte di Giustizia, il non potersi esercitare dall' accusato il diritto di ricusa, o quello di ricorrere avverso la sentenza, essi si possono eliminare assai facilmente: i primi due con semplici disposizioni regolamentari. Infatti sarebbe ovvio stabilire il *quorum*, come dicono gl' inglesi, cioè il numero legale per costituire l' Alta Corte, inibire ai senatori entrati in Senato dopo proposta l'accusa di prender parte al giudizio, e ammettere nell' accusato il diritto di ricusare un determinato numero di giudici.

In quanto al diritto di ricorrere avverso la sentenza del tribunale politico, che il Nocito crede indispensabile nell' interesse degli accusati, innanzi tutto si potrebbe domandare: a quale cassazione dovrebbero essi rivolgersi avverso la sentenza pronunziata a seguito del verdetto del giurì nazionale? No di certo alla Cassa-

Digitized by Google

zione ordinaria, perchè questa, non si capisce perchè lo stesso Nocito vorrebbe che presiedesse nel giudizio politico e pronunziasse la sentenza: dunque il verdetto e la sentenza sarebbero, secondo il suo sistema, irretrattabili. Oh, perchè dunque la incensurabilità del giudizio del *giurì nazionale* deve sembrare perfettamente ammissibile, e si dovrà per contrario ritenere anormale l' incensurabilità del giudizio del Senato ? !

D'altronde, l' inconveniente deplorato dal Prof. Nocito svanirebbe anch' esso, ove nei giudizii politici si seguisse il sistema americano: cioè limitare la condanna del tribunale politico alle sole conseguenze politiche, e deferire gli accusati, ammettendosi l' accusa, ai magistrati ordinarii. togati o popolari, pel giudizio esclusivamente penale. Così, avverso la sentenza di questi ultimi, si potrebbero, come in tutti gli altri giudizii, sperimentare i gravami consentiti dalle leggi, eliminandosi la disparità di trattamento verso gli alti funzionarii dello stato, condannati per fatti d' indole politica, in confronto agli altri colpevoli.

24. E qui l' altra indagine: è preferibile il sistema degli Stati Uniti a quello degli altri Stati costituzionali ?

Il de Tocqueville scrive in proposito, che lo scopo del giudizio politico negli Stati Uniti è quello di torre il potere a colui che ne fa cattivo uso, e impedire che in appresso potesse riprenderlo: mentre in Europa esso si considera come un'arma straordinaria, della quale la società non deve fare uso che per salvarsi nei momenti di grave pericolo. Di qui deriva che in Europa i tribunali politici son rivestiti di un dritto terribile, del quale alcune volte non sanno come usare: di modo che si arriva a non punire affatto per tema di punir troppo. In America, per contrario, non si arretra punto innanzi ad una pena che non fa niente piangere l' umanità. Condannare un nemico politico a morte per torlo dal potere, è, agli occhi di tutti, un orribile

Digitized by Google

assassinio; dichiarare il nemico indegno di avere in mano quel potere e torglielo, lasciandogli la libertà e la vita, può sembrare il risultato onesto della lotta. Questa sola pena nondimeno, è il culmine dei mali per coloro cui s' infligge, poichè distrugge la loro posizione, intacca il loro onore e li condanna ad una vergognosa inoperosità.

Si è voluto da alcuni censurare questo modo d' intendere il giudizio politico, rimproverando al de Tocqueville di confonderlo col voto di sfiducia cui si ricorre per abbattere il ministero o un ministro. Questa critica, credo, non abbia fondamento. Il voto di censura si riferisce all' indirizzo politico o amministrativo del ministero o di questo o quell' altro ministro: e con quel mezzo la maggioranza abbatte l' uno o gli altri, e si sostituisce nel potere. Diverso è il caso quando non si avversa un provvedimento proposto, perchè si giudichi con criteri diversi ed opposti a quelli del preponente; ma si attribuisce a questi un motivo occulto, recondito, criminoso nel proporlo per interesse personale, conculcando quelli dello Stato. In questo caso la censura non raggiungerebbe lo scopo, giacchè non implicherebbe l' accusa d' infedeltà di colui che ha usato in quel modo del potere. Se dunque in siffatti casi non può non riconoscersi inefficace il semplice voto di censura, non rimane che l' accusa, e questa deve necessariamente esaminarsi da un tribunale politico, solo idoneo a valutare l' importanza dei fatti politici che si pongono in discussione, e la condotta tenuta dal funzionario come tale. Conseguenza di questo giudizio, se si riconosca l' infedeltà del ministro accusato, non può essere soltanto la perdita del potere, perchè non più sostenuto dalla maggioranza; ma la dichiarazione d' indegnità, affinchè non possa più aspirarvi colui che ne ha usato in danno della patria: salvo a rispondere del reato commesso innanzi ai giudici ordinarii.

Digitized by Google

Contro la duplicità dei giudizii si accampa un'altra critica, apparentemente più grave. Perchè, si osserva, riconosciutasi dal tribunale politico la reità dell' accusato, gli si deve vietare di condannarlo alla pena sanzionata dalla legge comune pel reato commesso, evitandosi così la contrarietà dei giudicati, che potrà verificarsi se, nel giudizio esclusivamente penale, l'accusato n'escirà con l'assoluzione?

La ragione che giustifica la separazione dei due giudizii, il politico dal penale, è quella appunto prospettata dal Prof. Nocito, l' esigenza della giustizia che non consente negare all' accusato politico le guarentigie dalla legge penale stabilite per tutti gli altri colpevoli. Avverso la sentenza del tribunale politico non è possibile alcun gravame: ed è giusto per quanto si riferisce alla condanna del funzionario come tale, ed alla valutazione dei suoi atti compiuti con la qualità che rivestiva. Ma quando in questi atti si ravvisi la perpetrazione di un reato, egli, relativamente al reato commesso, dev' esser trattato come tutti gli altri cittadini e giudicato dai suoi giudici naturali, perchè possa avvalersi di tutte le difese e di tutti i gravami ammessi dalle leggi penali.

Nè poi può parlarsi veramente di contraddizione di giudicati se l' accusato, riconosciuto colpevole dal Senato e politicamente condannato, venisse assolto dal magistrato ordinario. Il rinvio pronunziato dal Senato, per aver riconosciuto l' esistenza del reato, può paragonarsi alla sentenza di accusa. Ora, nessuno ha mai pensato che nei giudizii ordinarii, in caso di assoluzione dell' accusato per verdetto negativo dei giurati, si verifichi la contraddizione di giudicati tra la sentenza di accusa e quella della Corte di Assise. E si dica lo stesso se l' assoluzione si pronunzii dai giudici togati, innanzi ai quali rinviavasi il giudicabile con sentenza o ordinanza.

Ma, si obietta, con la sentenza o con l' ordinanza

Digitized by Google

di rinvio, nei casi ordinarii, non si pronunzia alcuna condanna, e delle stesse non rimane alcuna traccia dopo l'assoluzione. Invece il rinvio del Senato va congiunto con una condanna gravissima, qual'è la destituzione dell'accusato e l'interdizione politica dello stesso con la perdita di tutti i titoli onorifici: e questa condanna rimane incancellabile, non ostante l'assoluzione dei magistrati ordinarii. Ebbene, nemmeno per ciò può parlarsi di contraddizione di giudicati, se si rifletta all'indole diversa dei due giudizii.

Nel giudizio politico si valuta la condotta del funzionario pubblico come tale, e, riconosciutasi deplorevole, non soltanto per incapacità manifestata nell'esercizio del potere affidatogli, ma per sciente violazione dei doveri inerenti all'ufficio, è ben giusto che chi ne abbia abusato subisca la degradazione e sia dichiarato immeritevole di più esserne investito: è proprio questa la conseguenza della responsabilità ministeriale. Che se pure nei fatti che han determinato il tribunale politico alla condanna, non si ravvisino dal magistrato penale gli estremi del reato ascritto all'accusato, ciò nulla toglie alla verità della condanna politica, nè induce contraddizione tra le due sentenze; poichè si può essere un malvagio funzionario, pur abilmente schivando le sanzioni del codice penale. Nè deve preoccupare che, non ostante la condanna politica, abbiano a rimanere impuniti i reati gravissimi commessi nell'esercizio delle loro funzioni dagli alti funzionari dello Stato; poichè per essi la condanna vera è quella pronunziata dal tribunale politico: il paese nulla si avvantaggerebbe con infliggere agli stessi una pena restrittiva della libertà personale; nè, come conseguenza di essa, avrebbe modo di rivalersi dell'immenso danno materiale e morale subito per colpa dell'accusato.

In fine, nemmeno può dirsi grave l'altra obiezione, che cioè a seguito della condanna pronunziata dal Senato,

Digitized by Google

l' accusato vien tradotto innanzi ai giudici ordinarii già prevenuti, per quel giudicato, della sua reità: quindi la sua posizione rimane pregiudicata, facile sarà la condanna.

È facile invece persuadersi che in siffatti casi sarà sempre più probabile un' assoluzione da parte dei giurati, anzichè una condanna; sia perchè poco idonei a valutare l' importanza degli atti compiuti dall' accusato, le conseguenze degli stessi e la gravezza della responsabilità di un ministro di Stato; sia perchè è agevole far prevalere sugli animi loro le correnti favorevoli al giudicabile. D'altronde, se queste ragioni non valgono a convincere che l' accusato politico non si trovi innanzi ai giurati in condizione più sfavorevole degli altri rinviativi con sentenza della Sezione di Accusa; allora, ad eliminare l' inconveniente, non resterebbe che al sistema americano preferire quello degli altri Stati costituzionali, cioè fare infliggere la condanna penale dallo stesso tribunale politico: ciò importerebbe ad una condanna possibile e suscettiva di gravami, sostituire una condanna certa e irretrattabile. In questo modo saranno essi meglio garentiti?

25. Ma per quali reati potranno accusarsi i ministri dalla Camera dei deputati?

L'art. 43 del nostro Statuto, del 1848 fino al 1894, non ha seriamente richiamato l'attenzione dei pubblicisti, e molto meno è stato obietto di discussioni giudiziarie. Di ciò l' Italia, a differenza della nazione sorella, poteva andar superba; poichè in quarantasei anni di governo rappresentativo, non una volta alcuno dei suoi ministri fu sottoposto ad accusa, o denunziato al magistrato, per reati commessi abusando del suo posto eminente. Non è quindi a meravigliarsi se, al presentarsi del primo caso, questa disposizione statutaria abbia aperto l'adito a tante disparate opinioni.

Alla disputa giudiziaria han messo termine due solenni giudicati del supremo Collegio (1); ma essi per

Digitized by Google

quanto autorevoli, non può dirsi sian giunti a derimere l'ardua quistione: la quale invece, spogliata delle passioni e degli interessi privati, a cui si aggiungevano per affuscarla quelli dei partiti politici, è passata nel campo dei principii ove può serenamente discutersi. D'altronde, pur ammettendo il valore di quei giudicati, deve convenirsi che non possano formare giurisprudenza, sia perchè questa non viene affermata con la risoluzione di un unico caso; sia perchè nell'opinione dagli stessi espressa, direi quasi in modo incerto e dubitativo, non convengono tutti i magistrati del supremo Collegio; sia perchè i sobrii ragionamenti in cui son circoscritti, non rispondono a tutte le obiezioni contrarie.

Che la Camera dei deputati abbia il diritto di accusare i ministri e di tradurli innanzi al Senato perchè li giudichi, è testualmente detto dagli art. 43 e 36 dello Statuto. Ma non è detto del pari per quali delitti i ministri possano accusarsi dalla Camera, nè che sola questa debba provocare il procedimento penale e solo il Senato giudicarli. Da questo silenzio hanno origine le due quistioni dalle quali si è occupata la Cassazione: risolvendole in modo che non sembra conforme ai principii di diritto pubblico invocati.

Si è di accordo nel riconoscere che l'accusa della Camera non possa avere per obietto che il *reato ministeriale*, il reato che il ministro commette a causa delle sue funzioni e di queste abusando. Ma qui appunto si presenta l'intricata quistione sulla responsabilità politica dei ministri, implicante responsabilità penale, e sulle condizioni che debbano concorrere perchè alla prima l'altra si aggiunga. In questa indagine si travagliano gli scrittori di diritto costituzionale senza pervenire ad alcun risultato, convenendosi invece dai più sull'impossibilità di predefinire con una

(1) Ricor. Giolitti. 22-24 apr. 1895 — Pres. Canonico. Relatori Primavera e Nazari. P M. Auriti.

Digitized by Google

legge positiva i reati ministeriali. Credo nondimeno che la quistione non abbia importanza pratica; poichè, indipendentemente da tutte le teoriche e le norme che potessero in proposito stabilirsi, resterebbe sempre la Camera giudice ed arbitra dell'opportunità dell'accusa: salvo al Senato il giudicare se nel fatto che l'ha provocato sia d'ammettersi la responsabilità penale, cioè da riconoscersi il reato.

Quello invece che non si comprende, è il legame, la connessità, che si è creduto trovare tra gli art. 47 e 67 dello Statuto, con l'ultimo dei quali è detto che *i ministri sono responsabili*. A voler ritenere che la responsabilità di che parla l'art. 67 sia esclusivamente quella in conseguenza della quale si possa andar soggetti all'accusa, giusta l'art. 47, si viene a confondere la *responsabilità ministeriale* col *reato ministeriale*. La prima invece non è limitata ristrettivamente ai reati in cui s'incorra dai ministri come ministri, ma a tutti gli atti di governo che essi compiono e del quale son chiamati a render conto: questa è responsabilità morale e responsabilità politica, ma non penale. Che se alcuno degli atti da essi compiuti costituisca reato, allora soltanto sorge il *reato ministeriale*, che dev'essere sempre un reato comune e prende la qualifica di *ministeriale*, dal perchè a commetterlo l'autore di esso si è avvoluto della qualità e delle sue funzioni di ministro.

In altri termini, la responsabilità dei ministri non si afferma dalla Camera esclusivamente col mezzo dell'accusa, ma col sindacato continuo, con la censura che l'una esercita sugli altri, chiedendo ragione di tutti i loro atti politici e amministrativi, e non già soltanto dei reati commessi abusando del potere. La cattiva amministrazione e la cattiva politica, se non inchiuda la perpetrazione di un fatto considerato come reato dal codice penale, non può aprire l'adito all'accusa: poichè alla Camera non è lecito chiedere la condanna dei cat-

Digitized by Google

tivi ministri con *bills of attainder*, come un tempo era costume in Inghilterra.

Posta la confusione della *responsabilità ministeriale* col *reato ministeriale*, è stato facile alla Cassazione, con un ragionamento per quanto semplice altrettanto, dirò così, arrischiato, venire alla conseguenza cui è pervenuta, che cioè, dovendo rispondere i ministri dei loro atti e della loro condotta solamente innanzi alla Camera dei deputati, solo a questa spetti di sottoporli a procedimento penale mercè l' accusa. Se è incontrastabile che nessun altro potere oltre quello politico possa esaminare l' opera del ministro svoltasi nei limiti delle sue attribuzioni, meritava più ampio e profondo esame l' altro quesito, se il fatto delittuoso del ministro dovesse giudicarsi sempre come fatto politico, e fosse perciò coercibile esclusivamente col mezzo dell'accusa politica.

Ed è questa appunto la grave questione, se cioè, non esercitandosi dalla Camera dei deputati il diritto di accusa, possa il ministro per un reato commesso nell' esercizio delle sue funzioni e abusando di esse, essere tradotto innanzi al magistrato ordinario.

Il Prof. Alessandro Stoppato, opinando per la negativa (1), muove dalla definizione del *reato ministeriale*, che egli ritiene doversi intendere quello consumato per movente politico da un ministro, sia che egli abusi nel commetterlo del potere che tale carica gli attribuisce, sia che per commetterlo si valga delle facoltà o dei mezzi inerenti alla funzione della quale è investito. Questo concetto dello Stoppato mi sembra esattissimo, contrariamente a quanto sostiene il Bonghi (1), il quale ritiene che il fatto compiuto abusivamente dal ministro non può dirsi effetto del potere di che era investito, bensì di un potere che non aveva, ma che si era appropriato. È ovvio accorgersi che il ministro,

(1) Vedi nella *Giustizia Penale*, An. I, 1895 p. 225.

Digitized by Google

o qualunque altro funzionario, allorchè usi del potere nei limiti di esso, può errare, non già commettere un reato: s'incorre in questo quando dolosamente si eccedono i detti limiti; ma ciò non toglie che quel fatto delittuoso non sarebbesi potuto compiere, se l'autore di esso non avesse avuto l'esercizio di quel potere di cui ha abusato. Quindi nel reato ministeriale è insita la condizione di essersi consumato nell'esercizio abusivo del potere.

Ma, una volta che il ministro, abusando del potere conferitogli, commetta un reato, dovrà questo restare impunito se la Camera non creda sottoporlo ad accusa? Se si dovesse ammettere questa conseguenza, il ministro delinquente, osserva giustamente il Bonghi, diventerebbe un singolarissimo cittadino: un cittadino che può commettere reati, ma che non può essere punito da nessun' autorità del suo paese. Si riconosce da tutti senza dubbio che la Camera sia la sola competente a ravvisare l' importanza politica del fatto delittuoso compiuto dal ministro, e quindi sottoporlo ad accusa; ma quando, appunto in conseguenza di questo suo giudizio, non abbia creduto che il fatto commesso, politicamente considerato, importi la necessità o l'opportunità di quel procedimento solenne e straordinario, non può seguire da ciò che il fatto cessi di essere delittuoso, o che, tale rimanendo, debba andare impunito. Quello della Camera di sottoporre ad accusa i ministri pei reati ministeriali è un *diritto*, una *facoltà* affidata al criterio dei rappresentanti nazionali, e nessuno può provocarne l'esercizio. Ove non l'abbia esercitato, volendosi per ciò ritenere precluso l'adito all' azione penale, la società e gli offesi dal delitto perpetrato dal ministro con abuso del potere, non avrebbero cui rivolgersi per farlo punire, ed il ministro diventerebbe un

(2) *Nuova Antologia*, An. XXX, Vol. LVI.

Digitized by Google

uomo privilegiato posto fuori ed al di sopra della legge.

Non è perciò nè serio nè valido l'argomento che si adduce in contrario, che cioè, se la Camera ha il diritto di accusare i ministri, ha pure il dovere di far ciò quando stimi ne sia il caso: per dedurne che, non facendolo, abbia inteso manifestarsi nel senso che non sia opportuno il procedimento penale. L'illazione esorbita dalle premesse: col non proporre l'accusa la Camera non si manifesta, nè il potrebbe, sull'imputabilità penale del fatto del ministro, ma sull'importanza politica del fatto stesso, che giudica tale da non doversene occupare.

Il concetto dell'art. 47 del nostro Statuto, non diverso dal francese del 1814 e dal belga del 1830, non è, nè poteva essere, quello di porre i ministri in una condizione privilegiata, di usare ad essi un trattamento di favore: sì bene di sottoporli, appunto per la loro qualità ufficiale, a più gravi e severe misure repressive. Con l'interpretazione che ora gli si vorrebbe dare, la maggior responsabilità dei ministri si tradurrebbe in un brevetto d'impunità: il seggio ministeriale equivarrebbe all'asilo di altri tempi.

Non così è stato inteso in Francia l'indole e lo scopo del giudizio politico, ed una esplicita dichiarazione si trova nei Senato-consulti che seguirono la costituzione del 21 dicembre 1851. Anche questa, come le precedenti, istituiva l'Alta Corte di Giustizia, da convocarsi dal capo supremo dello Stato, per giudicare dei crimini di alto tradimento, e, pel senato-consulto del 10 giugno 1858, i principi imperiali, gli alti dignitarii, i senatori, i deputati, gli ambasciatori e i ministri; ma questo tribunale straordinario non impediva il corso dell'azione penale innanzi a quelli ordinarii. Il pubblico ministero invece, giusta il senato — consulto del 10 luglio 1852, e la Corte di Accusa, che era chiamata a pronunziare di un reato devoluto dalla legge alla cognizione dell'Alta Corte di Giustizia, do-

Digitized by Google

vevano soprassedere, e dal pubblico ministero se ne riferiva al capo dello Stato. Se questi fra quindici giorni non convocasse l' Alta Corte, gli atti venivano restituiti al procurator generale, e il procedimento seguiva il suo corso normale. In Francia dunque, rilevano Borsani e Casorati (1) « erano tracciati nitidamente i modi a seguire onde i ministri fossero sottoposti a giudizio penale. I ministri del caduto impero non erano coperti da garenzia, perchè non è da confondersi la garenzia politica con la giurisdizione speciale dell' Alta Corte, che deroga alla competenza ordinaria; ma non neutralizzava la virtù della sanzione penale. La costituzione dell' impero riservava al potere la scelta fra la giurisdizione speciale e la comune, ed il potere stesso era così in facoltà d' investire delle accuse l' Alta Corte, o di abbandonare i ministri accusati al giudizio dei tribunali ordinarii; ma non gli era dato deliberare che fosse autorizzata od impedita la procedura: la giustizia ad ogni modo aveva il suo esaurimento ». Non diverso è il sistema della vigente costituzione francese del 1875.

Questa facoltà della designazione del foro, che in Francia l' impero sconvenientemente si era attribuita, è lasciato dal nostro Statuto alla Camera dei deputati. È dessa che giudica del reato commesso dal ministro, non per sè stesso, ma in riguardo alla sua importanza politica. Ove questa non sia tale da interessarsene col pruomuovere l' accusa, la Camera se ne astiene: ma questa sua *inazione politica*, non può valere a sottrarre il ministro colpevole alla sanzione della legge penale.

Questi esempi valgono a ribattere le speciose obiezioni proposte dai sostenitori della competenza speciale.

Si è detto che se il legislatore ha voluto attribuire il diritto di accusare i ministri alla Camera e quello di giudicarli al Senato, ha con ciò escluso la giurisdizione

(1) *Proced. pen.* § 159.

Digitized by Google

ordinaria; perchè nel diritto giudiziario l'attribuzione di una competenza è sempre titolo di esclusione di una competenza diversa: in ogni giurisdizione eccezionale tutto ciò che è sull'ambito di questa esclude qualunque altra. Eppure quest'affermazione è contradetta proprio dall'art. 36 dello Statuto, nel quale mette capo la giurisdizione speciale del Senato a giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati; poichè in virtù dello stesso articolo il Senato può esser chiamato a giudicare dei reati di tradimento e degli attentati alla sicurezza dello Stato, qualora all'uopo sia costituito con decreto reale in Alta Corte di giustizia. Il che importa che gli stessi reati possono giudicarsi dal magistrato ordinario e da quello speciale, a secondo della facoltà di scelta attribuita al Capo dello Stato: alla stessa guisa che i ministri a seconda che si eserciti oppur no dalla Camera la facoltà dell'accusa. Nell'un caso la deroga alla giurisdizione comune sorge dalla determinazione sovrana, cioè del governo: nell'altro dalla determinazione della Camera.

Si è detto che col sottoporre alla giurisdizione ordinaria il ministro potrebbe questo facilmente esimersi da un giudizio, o la passione dei partiti vincere la mano della giustizia e portare in certi momenti nello Stato perturbazioni d'ordine pubblico che il legislatore ha voluto impedire. E non si è considerato affatto che affidando esclusivamente alla Camera, cioè ai partiti, la punizione dei ministri colpevoli, essi, sorretti dalla maggioranza, potrebbero impunemente delinquere, sia per ragione politica, cioè per interesse di fazioni politiche, sia per ragioni personali: il che non è certamente nello spirito delle istituzioni costituzionali, e non mena all'equilibrio dei diversi poteri costituiti, affinchè l'uno non sia dall'altro soverchiato ed assorbito a beneficio di persone o di classi privilegiate.

Si è rilevato infine che, ammettendo la duplice giu-

Digitized by Google

risdizione, si aprirebbe l'adito al conflitto, e la scelta tra l'una e l'altra dipenderebbe dal diritto di prevenzione, *diritto sportivo* com'è piaciuto chiamarlo, secondochè o il pubblico ministero o la Camera sia stata più sollecita a provocare il procedimento. Ma quest'inconveniente è del tutto immaginario, poichè dinanzi all'accusa della Camera cessa la giurisdizione ordinaria: epperò la prevenzione non attribuisce a questa preferenza su quella speciale.

Allora soltanto può svolgersi l'azione penale innanzi al magistrato ordinario, quando la stessa azione non siasi promossa, mercè l'accusa, dalla Camera dei deputati. Quindi, se questa non sia in condizione di manifestarsi perchè chiusa o prorogata, anche il procedimento penale pel reato ministeriale deve rimanere sospeso fino alla riconvocazione: non potendosi si ripete, impedire alla Camera di sottoporre ad accusa i ministri o quelli che lo siano stati, pei reati commessi nell'esercizio o a causa delle loro funzioni, qualora lo reputi conveniente. Ed è perciò che cade per sè stessa l'obiezione che la Camera si potesse trovare innanzi un giudicato, e per esso nell'impossibilità di esercitare il diritto che le compete.

Oltre di questa limitazione, se, come si vorrebbe dai sostenitori della competenza speciale, spettasse alla Camera dei deputati, col promuovere o no l'accusa, decidere se i ministri dovessero o no punirsi pei reati commessi a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, si avrebbe come conseguenza l'impunità degli stessi, non solo pei reati ministeriali, quando la Camera non avesse creduto accusarli; ma anche per gli altri commessi non in relazione alla qualità di ministro, pei quali la Camera non potrebbe mai interessarsi.

Infatti, affermata la incompetenza dell'autorità giudiziaria pei reati ministeriali, chi dovrà statuire sul se il fatto imputato al ministro abbia o no relazione con

Digitized by Google

le sue funzioni? Il giudice ordinario no, di certo, poichè col versarsi in tale indagine, egli invaderebbe i poteri della Camera, che sola è in grado di giudicare se il fatto imputato siasi compiuto dal ministro per ragione politica o in relazione delle sue funzioni e abusando delle stesse. Quindi basterà che dall' imputato si affermi di avere egli agito per fini politici e nell'esercizio del potere, perchè l' autorità giudiziaria dovesse indeterminatamente soprassedere: non potendo per nessuna guisa provocare il giudizio della Camera in proposito.

Ed è strano che proprio a questo fine francamente si miri, poichè non si è avuto difficoltà di sostenere che la Camera, pronunziandosi sul reato ministeriale, pur riconoscendolo, può dichiarare in nome del pubblico interesse inopportuna e dannosa l' accusa; ed in questo caso la magistratura non ha più che vederci, dovendo al pubblico cedere l' interesse privato. In altri termini, la Camera con la sua autorità dovrebbe spalleggiare il ministro nella sua opera criminosa, e, all' uopo, rendersene complice o mandante.

Ma, anche a metterci in quest' ordine di idee, e a non voler rilevare che col propugnato sistema la maggioranza della Camera, vietandone la punizione, potrebbe garentire il ministro uscito dal suo seno, anche quando abbia agito per abbattere la costituzione; parmi che per lo meno dovrebbe farsi una distinzione tra il reato ministeriale che offende direttamente lo Stato, e quello commesso contro i privati per ragione politica. Se il ministro incorre nel vero il proprio reato di alto tradimento, col preparare, ad esempio, un disastro all' esercito nazionale o col vendere al nemico i segreti dello Stato, in siffatti casi potrebbe con qualche parvenza di ragione affermarsi che alla Camera, suprema tutrice degli interessi del paese, spettasse giudicare se sia opportuno il procedimento penale, ovvero prefe-

Digitized by Google

rirsi rimanga impunito il colpevole, per evitare le conseguenze dello scandalo e la propalazione, mediante indagini giudiziarie, di fatti che non è prudente mettere a conoscenza del pubblico e degli stranieri. Ma quando invece il ministro, col pretesto di far cosa utile allo Stato, commetta quello che in tempi rozzi si diceva assassinio politico, ed oggi, con forma civile, si dice semplicemente *soppressione di persona*, per sbarazzarsi di un uomo pericoloso al paese o tale ritenuto; se, senza sopprimerlo, si limiti a sequestrarlo per mezzo dei suoi agenti, o ne violi il domicilio, o lo faccia aggredire per involargli documenti dei quali stimi necessario per grave ragione politica spossessarlo; allora sarà vietato alle vittime di siffatti reati di levare alta la voce, per reclamare la punizione del colpevole, e dovrà forse la Camera a suo arbitrio decretare l' impunità dell' omicidio o della rapina?

A queste sconfortanti conseguenze si perviene, premesse le solite declamazioni sulla sovranità della Camera, espressione della volontà del paese: sull' intangibilità delle sue prerogative, in rispetto delle quali i rappresentanti del popolo, in nome della libertà e dell' eguaglianza, mirano a costituirsi in classe privilegiata e sottrarsi all' impero delle leggi: sempre, s' intende, pel pubblico interesse! Poichè, si dice, certi fatti non debbono guardarsi con gli stretti e gretti criterii giuridici, ma con le larghe vedute della politica: e sarà vero. Ma potrebbe anche sospettarsi che, la mercè di queste larghe vedute, c' incamminiamo allegramente per la larga via della corruzione politica, che mena alla negazione dell' onestà e della giustizia: alle quali idee oggi si sorride compassionevolmente dagli uomini della vita pubblica, come a pregiudizii di animi ingenui e di menti volgari.

E, a meglio rilevare come sia insostenibile l' esclu-

Digitized by Google

siva competenza speciale pei reati ministeriali, aggiungo un' altra considerazione.

Vi sono reati che non possono perseguirsi senza l' istanza dell' offeso, ed appunto a proposito di essi si è esaminata la quistione della competenza con uno degli arresti su ricordati. Ora, se il ministro, in relazione o a causa delle sue funzioni, si sia reso colpevole di diffamazione o d' ingiuria, la Camera non potrà perciò sottoporlo ad accusa pel fatto compiuto nella sua qualità, se gli offesi non se ne querelino: a prescindere che riuscirebbe ridicola l' accusa solenne, col conseguente giudizio straordinario, per una diffamazione, sia pure avvenuta per ragione politica. A chi dovranno rivolgersi gli offesi per querelarsi? Ai giudici ordinarii no perchè incompetenti, per il legame di connessità, rilevato con la teorica della Cassazione, tra il fatto delittuoso e la qualità di ministro nell' autore di esso, per la quale è stato indotto a commetterlo. Alla Camera no perchè, pare almeno, nessuna disposizione statutaria autorizza la Camera o il suo presidente a ricevere querele dei privati contro i ministri e a darvi corso. Quindi inazione della Camera, a cui gli offesi non possono querelarsi: inazione dell' autorità giudiziaria, perchè incompetente: e con la qualità di ministro si acquisterebbe il non onorevole privilegio di poter diffamare gli avversarii politici per sbarazzarsene, senza risponderne, com' ogni altro cittadino, innanzi al codice penale.

Nè si riesce a superare le difficoltà sopra notate ammettendo, come si è voluto sostenere, che l' autorità giudiziaria, cui sia denunziato il delitto commesso dal ministro, dovesse informarne la Camera, perchè essa si manifestasse in proposito. Per tal modo si confonde mirabilmente l' autorizzazione a procedere col diritto di sottoporre ad accusa i ministri: due cose del tutto diverse e distinte. S' intende che se il ministro sia deputato, non possa giudicarsi dall' autorità

Digitized by Google

giudiziaria se la Camera non abbia concessa l'autorizzazione; ciò è ben altra cosa dall'accusa. Affermata l'incompetenza del magistrato ordinario a giudicare i ministri, esso dovrebbe deferirli alla Camera pel procedimento, quando ravvisasse nel fatto denunziato qualche relazione con le funzioni ministeriali: ma in quale disposizione statutaria si legge che possa eccitarsi l'accusa politica dal potere giudiziario? Il sottoporre ad accusa i ministri, valga ripeterlo, è un atto essenzialmente politico, e la sola Camera è giudice dell'opportunità di essa dal punto di vista politico. Col non esercitare la facoltà che le viene dallo Statuto, la Camera rivela che il fatto compiuto dal ministro non è, politicamente considerato, di tale importanza da doversene occupare nell'interesse nazionale: escluso questo, rimane sempre il reato, di cui la Camera non deve occuparsi, salvo il caso dell'autorizzazione a procedere.

E qui i sostenitori della competenza speciale, mettono innanzi un grave inconveniente cui si andrebbe incontro, se dal pubblico ministero si potesse agire in via penale contro il ministro ch'è a capo della gerarchia. Potrebbe, essi dicono, liberamente e indipendentemente procedersi dal pubblico ministero e giudicarsi dai giudici il loro capo gerarchico?

L'inconveniente, non deve dissimularsi, è ben grave; ma anzicchè col creare un privilegio odioso, ad eliminarlo varrebbe meglio assicurare l'indipendenza della magistratura, il pubblico ministero compreso, al presente vulnerata dall'ingerenza governativa direttamente, e indirettamente dalla parlamentare. Se la magistratura si sottraesse alla burocrazia, e le sue sorti si affidassero ad un consiglio supremo di magistrati, al cui avviso dovesse davvero, e non nelle sole apparenze, attenersi il ministro di grazia e giustizia per le promozioni, i tramutamenti e le onorificenze del personale giudiziario; allora non si avrebbe a temere di perples-

Digitized by Google

sità di giudizio, di debolezza, di deferenza, d' influenze partigiane nel caso che il giudicabile sia un ministro.

A parte ciò, i fautori del privilegio non si accorgono di una flagrante contraddizione in che cadono nel propugnarlo. Essi ammettono che pei reati commessi dai ministri, ma non a causa o nell'esercizio delle loro funzioni, sia competente il magistrato ordinario. Ed in questo caso non si è in diritto di domandare: non sarà sempre il giudicabile un ministro, il superiore cioè nella gerarchia? non si troverà il giudice nello stesso stato di soggezione verso il giudicabile che se dovesse giudicarlo per un reato commesso abusando delle sue funzioni? Nell'una ipotesi e nell'altra sempre su di un ministro ricade il giudizio e la condanna: quindi, ad esser coerenti, riconosciuta l' incompatibilità della magistratura ordinaria a giudicare i ministri in ragione del posto eminente che essi occupano e del potere di cui sono investiti, avrebbesi dovuto venire alla conseguenza di doversi sempre deferire ad un tribunale speciale, abbiano o no i reati relazione con le funzioni ministeriali. Questa conseguenza che scaturisce necessariamente dal principio donde prendon le mosse i sostenitori del foro privilegiato, presuppone la modificazione dello Statuto, che, com' è al presente, non stabilisce pei ministri eccezione di foro.

Ma il prospettato inconveniente si esagera un po' troppo. Se in astratto deve sembrare ripugnante che un ministro, nel tempo stesso che trovasi alla direzione del governo, sia tradotto come delinquente innanzi ai tribunali; nel fatto si dev'esser sicuri che questo spettacolo scandaloso non possa verificarsi. Pria che un ministro colpevole diventi giudicabile, già è stato rimosso dal potere: ed è ben difficile, per non dire impossibile, che le sue colpe siano denunziate fino a quando egli del potere è investito. Epperò il giudice avrà a sè dinnanzi, non già colui ch' è collocato a ca-

Digitized by Google

po della gerarchia, ma che solamente vi è stato.

È da impensierirsi invece del caso opposto, e se ne hanno gli esempi, quando cioè i ministri, senza discendere dal loro seggio, ricorrono ai magistrati con la veste di querelanti ed invocano il loro giudizio contro gli offensori. Come dal pubblico sia appreso questo giudizio, anche se giusto, s' intende di leggieri: ed i sospetti non possono dirsi del tutto infondati, appunto per le sfavorevoli condizioni fatte alla magistratura di fronte al potere esecutivo ed agli uomini della politica. Ove per contrario si garentisse la sua completa autonomia, non si avrebbe più a sospettarla di deferenza o di debolezza, sia che giudichi delle querele dei ministri, sia che giudichi i ministri colpevoli. Questi a preferenza sarebbero con maggiore serenità giudicati dai giudici ordinarii, anzichè da un'assemblea politica, anch' essa soggetta alle passioni e alle partigianerie degli accusatori.

Poichè l' accusa politica della Camera non è che un modo straordinario ed eccezionale per colpire i ministri come ministri, non già la procedura normale per punire i colpevoli se ministri. E si può conchiudere col May (1) che l' accusa contro i gravi delitti e soprusi *(misdemeanauors)*, che sfuggono alla sanzione della legge comune, e nessun' altra autorità dello Stato potrebbe colpire, è una salvaguardia della libertà: ma nelle condizioni moderne trova raramente occasione di essere applicata, perchè sono eliminate le cause che la determinarono: la diffidenza cioè del parlamento verso l'autorità sovrana e la servilità e corruttibilità della magistratura. Oggi il giudizio politico, come ben dice il Boutmy (2), è un' arma pesante e poco maneggevole, la quale, salvo il caso di evidente tradimento, deve lasciarsi nell' arsenale delle antichità costituzionali.

(1) Op. cit. cap. XXIII.
(2) *Origine e spirito della Costituzione degli Stati Uniti*, cap. IV.

Digitized by Google

Digitized by Google

Prezzo L. 1,00

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google